Fabrizio Dal Passo

STORIA E DIRITTI DELLE MINORANZE

Capitolo I
ANALISI DEL CONCETTO DI MINORANZA

1. Definizioni

Quando l'Assemblea generale dell'ONU espresse la considerazione che "le Nazioni Unite non possono restare indifferenti alle sorti delle minoranze", ciò portò dritto al cuore di uno dei più complessi problemi nell'ambito delle relazioni internazionali. La questione delle minoranze ha, con tutte le sue implicazioni, turbato per secoli la pace mondiale ed ha costituito un motivo costante di frizione nelle relazioni tra i vari Paesi; è stato altresì strumento di oscuri disegni politici e ha determinato numerose aggressioni, giustificabili o meno, causa diretta o indiretta di guerre locali o estese a gran parte della comunità internazionale. "Il problema delle minoranze è in realtà una congerie di singoli e specifici problemi ognuno dei quali gravante su un complesso di fattori politici, etnici, economici, sociali e, non ultimo, storici"; così esordiva, all'inizio degli anni Cinquanta, T. H. Bagley, un rappresentante dell'Assemblea generale dell'ONU nel tentativo di esprimere la ragione dell'enorme difficoltà di definire in maniera univoca i problemi relativi alla moltitudine di gruppi di minoranze, nel desiderio di apprestare delle norme per la protezione dei loro diritti. Dopo cinquant'anni di conferenze multilaterali, trattati e risoluzioni delle organizzazioni internazionali, ancora oggi non esiste una definizione esaustiva del termine "minoranza". Tale difficoltà è legata alle diverse metodologie con cui esso viene disciplinato, sia nel senso del mero rapporto numerico tra il gruppo di minoranza ed il resto della popolazione, sia nella recisa opposizione a tale criterio, oppure ancora nell'assunzione di fattori soggettivi di identificazione al posto di quelli oggettivi come, ad esempio, i fenomeni relativi ai flussi migratori. Secondo quanto espresso da diversi sociologi sembra ci siano almeno tre tradizioni caratteristiche nello studio delle minoranze:
a) una tradizione **europea** concentrata sulle tradizioni autoctone, contraddistinte dalla lingua, dai caratteri nazionali, dalle religioni, dai riordinamenti territoriali nazionali, legata metodologicamente ad un approccio storico, giuridico ed etnografico;
b) una tradizione **americana**, concentrata su minoranze alloctone, risultato di processi socio-economici come migrazione ed urbanizzazione, legata ad una metodologia socio-economica ed allo studio dei problemi razziali;
c) una terza tendenza, che possiamo definire di tradizione **sociale**, diretta a classificare tra le minoranze tutti i poveri, i subordinati, gli emarginati ed i deviati della società.

Tenendo in considerazione tali basi teoretiche, gli autori procedono normalmente, attraverso una serie successiva di approssimazioni, all'individuazione del significato di concetti più o meno collegati, come quelli di nazione, popolo, gruppo etnico, minoranza nazionale, minoranze e gruppi linguistici. Tuttavia simili concettualizzazioni, pur rilevanti nell'indagine conoscitiva, risultano fuorvianti a livello operativo, soprattutto per le diverse qualificazioni che la questione assume all'interno dei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

La principale difficoltà nel definire una disciplina unitaria risiede probabilmente nella discriminante stessa dell'idea di minoranza, che porterebbe automaticamente ad escludere alcune etnie in base al numero, alla diffusione sul territorio ed al peso economico-politico dei suoi membri. Per contro, in opposizione a questa tendenza oggettiva, molti studiosi ritengono che l'appartenenza ad una minoranza sia una questione non di fatto, ma di volontà, con

implicazioni decisamente soggettive[1].

In tempi più recenti, la Sottocommissione ONU per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze riunita in terza, quarta e quinta sessione, ha chiesto espressamente alla Commissione per i diritti umani di adottare una risoluzione per la definizione del termine "minoranza", in maniera tale da poter intervenire con adeguati strumenti giuridici nelle questioni relative al riconoscimento delle diverse etnie.

In tal senso vengono indicati i fattori da tenere in considerazione:

a) l'esistenza di gruppi isolati conosciuti come minoranze ed aventi caratteristiche etniche, religiose o linguistiche proprie, differenti da quelle del resto della popolazione, meritevoli di tutela internazionale per la loro conservazione ed il loro sviluppo;

b) l'esistenza di un fatto determinato: alcuni gruppi minoritari non desiderano protezione, dato che in alcuni casi, come avviene in Sudafrica, nonostante siano numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione, costituiscono un gruppo dominante per le caratteristiche politiche, economiche e sociali;

c) il non voler interferire con lo sviluppo spontaneo di una società posta a diretto contatto con un nuovo ambiente, ivi compresa una rapida evoluzione razziale, sociale, culturale o linguistica;

d) il rischio di adottare misure che possono comportare abusi nei confronti di una minoranza: i desideri spontanei della minoranza potrebbero venire lesi dagli interessi delle parti per fomentare illegalità nei Paesi in cui vivono;

e) il non voler concedere protezione a pratiche incompatibili con i diritti proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti umani;

f) le problematiche connesse al riconoscimento dello "status" di minoranza da parte di gruppi così piccoli da poter determinare, se accolte, un carico spropositato per le risorse economiche di quello Stato.

Altri elementi da considerare sono inoltre:

1) la precedenza a gruppi sociali ed etnici non dominanti, desiderosi di salvaguardare le proprie tradizioni linguistiche, culturali e religiose, qualora segnatamente differenti da quelle del resto della popolazione;

2) la presenza all'interno della minoranza di membri volti a proteggere le proprie tradizioni culturali;

3) la fedeltà agli Stati di appartenenza.

La Sottocommissione ha lavorato quindi alla formulazione di una definizione unitaria per il riconoscimento delle minoranze, basandosi sugli elementi sopra descritti; nella fase successiva – di ricognizione e confronto dei dati raccolti - la Commissione divenne bersaglio di dure critiche, soprattutto per l'eventualità che il gruppo dominante della popolazione avrebbe potuto giustificare l'astensione dal riconoscimento dell'uguaglianza giuridica dei gruppi minoritari se fosse mancata in questi ultimi la volontà di mantenere tale individualità. Altri mossero, inoltre, critiche alla scarsa considerazione dell'eventualità che la minoranza non possa includere stranieri residenti nello Stato o gruppi formatisi per effetto di ondate migratorie. La Commissione, posta di fronte a critiche concettuali di questa portata, riconobbe la difficoltà di definire giuridicamente e storicamente il termine "minoranza" in assenza di un criterio in grado di scindere la tutela dal riconoscimento formale.

In un memorandum preparato dal Segretario generale ONU nel 1950 venne messo in risalto come il termine "minoranza" possa riferirsi a comunità nazionali o gruppi similari che differiscono da quello predominante nel Paese:

[1] In senso contrario a quanto espresso dalla Corte Permanente di giustizia internazionale che, in due pronunce, una del 1928 relativa all'interpretazione sul trattato delle minoranze da parte della Polonia, un'altra del 1930 in occasione della migrazione di comunità greco-bulgare (in attuazione della convenzione intercorsa tra i due Paesi) ha sentenziato che il diritto di reclamare i benefici sanciti dai trattati sulle minoranze costituisce una questione di fatto, non di volontà o di diritto.

- perché si sono costituite in un vero e proprio Stato indipendente;
- perché possono essere state parti di una unica nazione, poi da esse separate;
- per essere dei gruppi a carattere locale che, benché legati al gruppo dominante per sentimento di solidarietà nazionale, non sono però riusciti a costituire un minimo grado di assimilazione reale.

Una soluzione alla *quaestio* venne dall'interpretazione formulata da F. Capotorti, relatore speciale della Sottocommissione: assume importanza rilevante per la definizione di "minoranza" il fattore soggettivo costituito dal desiderio più o meno espresso dei gruppi minoritari di salvaguardare le proprie tradizioni, il numero dei membri, la possibile costituzione di una società multirazziale e l'applicabilità dei principi enunciati all'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

In seguito alle risposte ricevute su queste teorie, la Sottocommissione ha riconosciuto una particolare importanza al fattore numerico, non solo in senso assoluto, ma anche in rapporto all'estensione territoriale di stanziamento del gruppo. È stata inoltre sottolineata l'importanza del "fattore soggettivo" inteso come volontà di mantenere le tradizioni e come presupposto per la costituzione di un'autonoma entità culturale e sociale. Altro elemento ricognitivo è considerato il "senso di comunità" dei singoli membri del gruppo, unitamente alla tipologia dei rapporti sociali. Questa interpretazione di Capotorti fu peraltro considerata, dalla Sottocommissione, fin troppo estensiva ed inapplicabile a determinati Paesi (in maggior parte africani), data la diversa natura dei problemi che gravano su minoranze tribali rispetto ai gruppi inseriti nel tessuto di una società industriale. Secondo alcuni membri, quindi, i gruppi costituiti da immigrati, o dai loro discendenti, non potrebbero essere inclusi nella definizione di "minoranza" poiché di volontaria assimilazione nella società "di adozione". Bisogna infatti distinguere tra le tradizionali questioni "minoritarie" e quelle "nazionali" più recenti, dato che molti gruppi negli ultimi decenni hanno riconosciuto un forte vincolo con la nazione madre, limitandosi alla difesa della propria autonomia. In questi casi lo stesso termine di "minoranza" appare riduttivo: fra le piccole comunità greche e albanesi presenti, per esempio, in Sicilia e in Calabria e la popolazione musulmana della Bosnia, o quella turca di Cipro, la differenza non è numerica, ma sociale: la soluzione giuridica deve, pertanto, assumere dei contorni radicalmente diversi[2].

A questo punto si pone la necessità di considerare la differenza tra *minorities by force* cioè minoranze coatte o involontarie, e *minorities by will* o minoranze volontarie: le prime tendenti a far rispettare i principi d'eguaglianza per l'eliminazione di trattamenti differenziati (specie nelle questioni relative alla razza), le seconde volte all'eliminazione delle discriminazioni ed alla promozione del riconoscimento giuridico dei caratteri differenziali con la parte dominante della popolazione. Al di là delle esigenze comuni di uguaglianza formale con il resto della popolazione, la tutela delle minoranze volontarie necessita di una disciplina differenziata – si pensi alle minoranze etniche o linguistiche – per evitare delle forme di oppressione legate alle loro rivendicazioni.

Altra distinzione, o meglio, precisazione, è stata formulata dal Consiglio d'Europa che nel 1973 ha espresso il concetto, nell'ambito della Commissione europea sui diritti umani, di *persons belonging to national minorities* a proposito della questione sollevata dal suo organo governativo sul contrasto tra l'articolo 14 della Convenzione, che parla di *national minorities*, e l'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici dell'ONU, che parla invece di *ethnic, religious or linguistic minorities*. Nell'indagine che ne è seguita, la Commissione ha osservato che il termine "minoranze nazionali" non appare all'interno dei trattati conclusi dalla Prima Guerra Mondiale in poi. Tale termine venne per la prima volta usato nella Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dalla conferenza generale dell'UNESCO solo nel

[2] Cfr. ZANGHÌ C., *Tutela delle minoranze ed autodeterminazione dei popoli*, in «Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo», 6, 1993.

1960, ma in maniera tale da non rendere chiara la sua applicazione[3].

In sostanza andrebbero intesi come minoranza nazionale quei gruppi che si differenziano tradizionalmente e consapevolmente attraverso alcuni caratteri distintivi dalla maggioranza della popolazione dello Stato in cui stabilmente risiedono, con l'esclusione, quindi, degli stranieri non inseriti stabilmente, degli emigrati e di tutti quei gruppi che aspirano all'assimilazione, le cosiddette *minorities by force*[4].

Da oltre quindici anni l'ONU[5] non ha più formulato definizioni coerenti per l'applicazione della tutela dei diritti umani nei problemi legati alle minoranze, né tale incapacità ha prodotto effetti solo negativi, data la grande quantità di trattati tra i singoli Stati e le minoranze presenti al loro interno.

I criteri fin qui rappresentati possono essere così sintetizzati:

1) **oggettivo**: relativo ai gruppi che, pur possedendo la nazionalità dello Stato di appartenenza, presentano caratteristiche etniche, religiose o linguistiche palesemente diversi dal resto della popolazione, rispetto alla quale si trovano in una relazione di non dominanza ed inferiorità numerica[6];

2) **soggettivo**: relativo ai gruppi che ritengono la propria condizione minoritaria sotto la costante minaccia dello Stato cui appartengono, e che pertanto aspirano al riconoscimento giuridico ed alla tutela internazionale[7].

FIGURA 1: *le nazionalità all'interno dell'Impero austro-ungarico nel 1911.*

[3] Report of The Committee of Experts on Human Rights, 9 novembre 1973 (Consiglio d'Europa DH\EXO 73-47).

[4] Va infine citata la definizione di un partecipante ad un seminario dei diritti umani tenutosi a Ohrid (ex-Jugoslavia) nel 1974: "per minoranza si intende un gruppo di cittadini sufficiente per numero a perseguire le aspirazioni della collettività, ma inferiore numericamente al resto della popolazione, legato insieme da tradizioni storiche, etniche, culturali, religiose o linguistiche e desideroso di conservare integri tali legami, differenti da quelli propri del gruppo dominante".

[5] Nei rapporti J. DESCHENES (E\CN.4\sub2\1985\31) e A. EIDE (E\CN.4\sub2\1992\37) non vengono effettuati cambiamenti radicali rispetto alla dottrina del rapporto di F. CAPOTORTI (E\CN.4\sub.2\384\rev.1).

[6] Nel caso di una sproporzione eccessiva, l'applicazione dell'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici può causare un carico eccessivo sulle risorse statali: in questo caso, tali Stati possono non essere costretti ad adottare misure speciali, ove lo sforzo profuso oltrepassi di molto i benefici apportati.

[7] "Per la volontà di salvaguardare la propria identità ed un sentimento di solidarietà", così come espresso nel Trattato sulle relazioni di buon vicinato, intercorso tra Polonia e Germania il 17 giugno 1991, relativo alla minoranza tedesca in Slesia (Polonia).

2. Il riconoscimento ufficiale delle minoranze da parte dei singoli stati

L'attenzione degli Stati nei riguardi dei gruppi di minoranze autoctone ha conosciuto, nel corso dell'ultimo secolo, discipline contrapposte: in alcuni casi si è avuto il riconoscimento della loro esistenza sulla Carta costituzionale, in altri la mancanza di qualsiasi forma di tutela giuridica. In mezzo a tali estremi vi sono tuttavia numerose posizioni intermedie, come legislazioni speciali, specifiche misure amministrative oppure il semplice riconoscimento di organizzazioni private che rappresentano gli interessi di questi gruppi minoritari. Ma anche a questo proposito, il termine "riconoscimento" si presta a numerosi significati: può infatti indicare lo status di persona giuridica (anche se avviene raramente) o una serie coordinata di diritti miranti a garantire i membri di alcune comunità, secondo i principi di protezione della identità minoritaria. Comunque, nella maggior parte dei casi, l'unica misura è la garanzia di alcuni diritti specifici, senza che vi sia un organico piano ordinamentale: in tal caso il riconoscimento della minoranza deriva dalla forma parziale di tutela concessa dallo Stato. In diversi casi poi, la tutela dei diritti delle minoranze dipende direttamente dal riconoscimento internazionale. Tuttavia, la presenza di elementi atti a documentare l'esistenza di una minoranza consente l'applicazione delle regole internazionali, in particolare dell'articolo 27 relativo al Patto sui diritti civili e politici.

La questione del riconoscimento può essere considerata da due punti di vista, e cioè:
1) secondo il concetto giuridico di riconoscimento ufficiale di determinati gruppi sociali;
2) attraverso l'esame del procedimento logico secondo cui si mette in relazione un singolo individuo ad un gruppo, al momento di applicare il particolare status che lo riguarda.

Tutto è reso più difficile non solo dal diverso approccio metodologico degli Stati, ma anche dalle diversità che si possono manifestare nell'ambito dello stesso paese, e dalle diverse caratteristiche che rivestono i gruppi minoritari, complice anche la disomogenea terminologia per distinguerli tra loro.

Ci sono poi delle situazioni in cui lo Stato, pur ammettendo l'esistenza di un gruppo minoritario all'interno della popolazione, attua misure rigide nei confronti dei suoi membri: è il caso del governo del Regno Unito, che giustifica la mancanza di norme a tutela delle minoranze come una forma implicita di riconoscimento: la minoranza esisterebbe anche senza tutela statale. In numerosi Paesi, al contrario, si è arrivati ad un riconoscimento ufficiale di determinati gruppi etnico-linguistici come minoranze, congiuntamente ad uno speciale trattamento giuridico; alcuni di questi Paesi hanno inserito nel loro sistema di diritto il riconoscimento di tali gruppi, come risulta da trattati internazionali o da accordi bilaterali, nell'ambito dei quali tali gruppi vengono indicati con termini diversi, come "minoranze nazionali", "nationalities", "cultural communities", o, più semplicemente, come "gruppi linguistici" (Svizzera). In molti Paesi poi, le leggi e i regolamenti interni disciplinano l'uso delle lingue dei vari gruppi linguistici, qualora questi non siano stati riconosciuti ufficialmente come minoranze.

In conclusione, possiamo riassumere in quattro categorie le soluzioni adottate:
1) il **riconoscimento costituzionale** dell'esistenza di gruppi distinti e del diritto dei loro membri a godere di un regime speciale, soprattutto a tutela dello sviluppo collettivo;
2) il **riconoscimento di determinate minoranze** e la loro salvaguardia, sulla base di strumenti giuridici internazionali *ad hoc*;
3) il **riconoscimento implicito**, attuato attraverso leggi e regolamenti concernenti lo sviluppo della cultura di determinati gruppi linguistici;
4) **non riconoscimento** di minoranze nel sistema di diritto locale, dovuto ad atteggiamenti politici di totale rifiuto della loro esistenza, o ad esigenze di neutralità, con conseguenti misure privatistiche di tutela.

Chiaramente, le posizioni ideali stanno in 1) o 2), al fine di riscontrare ordinati sistemi di tutela diretta. Se l'esistenza di una minoranza è però obiettivamente dimostrabile

all'interno dello Stato, il suo non riconoscimento non dispensa lo Stato dal dovere di applicare i principi dell'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici dell'ONU; ciò è in effetti realizzabile solo se le leggi ed i regolamenti vengono adottati concretamente, anche in assenza di un riconoscimento costituzionale. In sostanza l'espansione della democrazia può risolvere il problema attraverso misure di diritto interno, mentre il diritto internazionale può assumere un ruolo di supporto e di indirizzo per la normativa interna e tendere forse a realizzare un diritto comune delle minoranze fondato sui principi di libertà ed uguaglianza[8].

FIGURA 2: *Le minoranze linguistiche in Europa.*

3. La tutela delle minoranze negli accordi italo-jugoslavi di Osimo

La sera del 10 novembre 1975, nei pressi di Osimo in provincia di Ancona, sono stati firmati dall'Italia e dalla Jugoslavia alcuni accordi che hanno sancito il Trattato fra la Repubblica italiana e la Repubblica federale socialista di Jugoslavia e l'Accordo sulla promozione della cooperazione economica. Gli Accordi miravano a chiudere un lungo contenzioso territoriale tra le due Repubbliche dovuto alla condizione giuridica del Territorio libero di Trieste (poi riconosciuto all'Italia) e del territorio istriano (riconosciuto alla piena sovranità jugoslava).

Tale condizione di squilibrio era stata generata dal Trattato di pace del 1947, né era stata sanata dal Memorandum di Londra del 1954, che sostituì al Governo militare alleato la zona in questione, occupata da un'amministrazione civile italiana non sufficiente a garantire la piena sovranità statuale. Lo Statuto speciale contenuto nel Memorandum ha delineato un

[8] Cfr. ZANGHÌ C., *op. cit.*

trattamento giuridico specifico per gli abitanti di lingua slovena della ex Zona A del Territorio libero di Trieste, anche se con scarsi risultati, dato il numero estremamente limitato di leggi a tutela del gruppo sloveno.

Con l'articolo 8 del Trattato di Osimo l'Italia si impegnò, fin dal momento della necessaria cessazione degli effetti dello Statuto allegato al Memorandum, a mantenere in vigore le misure interne già attuative del precedente Statuto e ad assicurare, nel quadro del proprio ordinamento, il mantenimento del livello di protezione dei membri dei rispettivi gruppi etnici, già previsto dalle norme dello Statuto speciale. In tal modo si intese proiettare nel tempo a venire il rispetto della normativa di tutela già attuata - che si pose come un "livello minimo garantito" - e si predispose un regime giuridico più approfondito rispetto agli accordi del 1954, che la minoranza slovena considerava insufficienti a confronto del trattamento riservato alle altre comunità minoritarie stanziate sul territorio nazionale (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

Questa fu almeno l'interpretazione data dal Parlamento italiano, che impegnò il Governo ad approntare gli opportuni strumenti per garantire la parità di diritti, il libero sviluppo e la tutela globale alla minoranza slovena che vive nella regione del Friuli Venezia Giulia, in funzione di un'estensione sia materiale che territoriale della tutela.

FIGURA 3: *l'Est Europa prima della Seconda Guerra Mondiale.*

Capitolo II
EVOLUZIONE STORICA DELLA PROTEZIONE DELLE MINORANZE

1. Evoluzione del concetto di minoranza in età moderna

Una trattazione storica dell'evoluzione della tutela delle minoranze costituisce strumento indispensabile alla comprensione delle difficoltà incontrate nella sua regolamentazione, anche a causa del continuo stravolgimento dello scenario territoriale europeo ed extraeuropeo nel corso dei secoli, con la conseguente creazione di forzose separazioni o convivenze tra popoli con tradizioni diverse; il dalmata Tommaseo scriveva nel 1852 che "Nessuna nazione è compartita sulla Terra secondo natura ed i moti del 1848 in Italia, Germania e nelle province slave lo dicono; e più lo diranno i moti avvenire (...) le razze sparse sono come isole in mezzo al mare, battute ma non sommerse (...)"[9].

Ci sono pochi Stati in Europa nei quali la Costituzione od altri atti giuridici non contengano articoli relativi al riconoscimento dell'esistenza delle minoranze ed alla tutela del principio di uguaglianza tra i cittadini contro qualsiasi discriminazione. Il processo umano per arrivare a tale risultato parte da tempi lontani: nonostante le profonde differenze, tutte le principali religioni si richiamano al principio di fratellanza, al di sopra di ogni distinzione di razza, colore o linguaggio; ciò nondimeno sono state proprio le persecuzioni religiose a costituire la prima occasione di ricerca dei valori fondamentali di fratellanza universale.

Pertanto, bisogna tenere distinte le minoranze religiose da quelle nazionali anche per evidenziare la sproporzione tra i due tipi, ed in relazione al tempo, distinguere il periodo in cui iniziò la Riforma protestante - che ha originato le minoranze di fede – e la Rivoluzione francese - che ha invece sottolineato il principio della nazionalità - da quello che va dal congresso di Berlino (1878) alle convenzioni che precedettero lo scoppio del primo conflitto mondiale[10].

I **trattati di Passau ed Augsburg,** siglati dall'imperatore Carlo V[11] tra il **1552** ed il **1555**, rappresentano un primo tentativo di applicazione della libertà di culto. In particolare, i capitoli della **pace di Augusta**, siglata il 3 ottobre **1555**, contemplavano il riconoscimento della confessione luterana, ma limitatamente ai principi. I sudditi erano obbligati a seguire la confessione del loro principe, secondo il principio, che allora fu sancito: *cuius regio, eius religio*.

L'**Editto di Nantes**, promulgato da Enrico IV il 13 aprile 1598, rimise in vigore, ampliandole, le disposizioni previste da precedenti trattati a garanzia degli ugonotti (calvinisti). La libertà di culto era assicurata nelle località in cui essa era stata precedentemente garantita; fu abbandonata la discriminazione religiosa nella concessione di

[9] Niccolò Tommaseo (Sebenico, Dalmazia 1802 - Firenze 1874), nato in una famiglia di origine veneta, compì i primi studi nel seminario di Spalato, e nel 1817, quindicenne, fu mandato all'Università di Padova; dal 1827 al 1832 visse a Firenze lavorando al Gabinetto Vieusseux e scrivendo su «Antologia». Furono sei anni di intenso lavoro, nei quali il sentimento di italianità e l'amore profondo per la lingua italiana si espressero nel *Dizionario dei sinonimi* (1830). A causa di due scritti antiaustriaci apparsi su «Antologia», dovette andare esule in Francia, visitò la Corsica e nel 1840, quando, ottenuta l'amnistia, si era stabilito a Venezia, pubblicò *Fede e bellezza*, un romanzo che ha come riferimento stilistico le opere di George Sand e di Sainte-Beuve e può essere considerato uno dei primi tentativi italiani di romanzo psicologico. Nel 1847, dopo alcuni discorsi che non erano piaciuti agli austriaci, venne incarcerato; venne liberato da Daniele Manin durante i moti del 1848 e fu tra i capi del governo rivoluzionario. In seguito Venezia cadde ed egli riparò a Corfù, dove rimase fino al 1854, perdendo nell'ultimo periodo quasi totalmente la vista eppure continuando in qualche modo i suoi lavori. Fu per cinque anni a Torino, quindi ritornò a Firenze, dove trascorse gli ultimi anni di vita rifiutando gli onori che il nuovo Regno d'Italia voleva tributargli e dedicandosi alla compilazione del suo grande *Dizionario della lingua italiana* (1858-1879).

[10] Cfr. TOSCANO M., *Le minoranze del diritto internazionale*, F. lli Bocca, Torino 1931.

[11] Cfr. WINTGEN H., *Der volkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiosen Minderheiten*, W. Kohlhammer, Stuttgart 1930.

pubblici uffici ed assegnate ali ugonotti un centinaio di *places de sureté*. Il culto protestante era vietato a Parigi e nei dintorni per un raggio di cinque leghe.

La **Capitolazione di Milano** del **3 settembre 1639,** in nome di S. M. Cesarea e Cattolica, venne siglata dal conte di Daun e dagli ambasciatori dei Grigioni in materia di religione, governo ed altri particolari spettanti ai contadi di Bormio e Chiavenna in Valtellina. Gli articoli 26 e 27 garantivano l'osservanza della religione cattolica apostolica romana con l'esclusione di ogni altro culto[12]: quasi un tentativo di regolamentazione speciale.

Con la **pace di Westfalia** del **1648** vennero confermate le clausole della pace di Augusta, alle quali si aggiunse il riconoscimento del calvinismo e delle secolarizzazioni di beni ecclesiastici avvenute fino al 1624. Si stabilì che i sudditi potessero professare privatamente una religione diversa da quella dei loro principi, anche se questa clausola rimase in gran parte degli Stati lettera morta. La convivenza di fedi fu ammessa definitivamente a livello degli Stati, con la rinuncia alla restaurazione dell'unità religiosa europea.

Il primo trattato di pace, modificativo di tale ordine, fu quello di **Oliva**[13] **del 1660** che stabiliva, fra l'altro, il libero esercizio della religione cattolica ai residenti del territorio di Livonia, ceduto dalla Polonia alla Svezia; analogamente, il **trattato di Nimega** del **1678** tra Francia ed Olanda, garantì libertà di culto alla minoranza di fede cattolica residente nel territorio di Maastricht, ceduto dalla Francia all'Olanda[14].

Stesso principio fu sancito fra le stesse parti nell'**accordo di Ryswick del 1697** per la restituzione di altri territori: gli abitanti poterono continuare a professare la propria fede.

Nel **trattato di Utrecht del 1713**, con cui la Francia cedette all'Inghilterra la Baia di Hudson e l'Acadia, si ebbe un rinvio alla legislazione interna inglese, accordando protezione ai sudditi solo se non in contrasto con l'ordine pubblico; si concedette inoltre agli abitanti dei luoghi ceduti una parvenza di opzione della cittadinanza, esercitabile entro un anno dalla data del trattato.

Analogamente il **trattato di Parigi del 1763**, siglato anche dalla Spagna e dal Portogallo, disciplinò il trasferimento dei francesi del Canada e degli spagnoli delle isole Grénade in altri territori, in ottemperanza al culto cattolico romano[15].

Arriviamo quindi alle soglie della Rivoluzione francese, con i **trattati di Breslau (1742)**, **Dresda (1745)** e **Varsavia (1772)**, tutti relativi al libero culto esercitato dalla popolazione di un territorio ove aveva avuto luogo un mutamento dell'autorità secolare.

Da tutte queste disposizioni esaminate non si evince se effettivamente la libertà dei sudditi venne rispettata e tutelata; tuttavia bisogna notare che quando l'evoluzione dei diritti civili dell'individuo cominciò a pervadere le coscienza delle classi più progredite, iniziò a venir meno l'esigenza di tale tutela, ormai ben radicata.

2. La Rivoluzione francese e la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino"

La rivoluzione francese fu un episodio centrale e decisivo di un periodo di straordinarie trasformazioni nella storia dell'Europa che va dal 1760 al 1850 e che segna il passaggio dall'epoca moderna a quella contemporanea. Le guerre del XVIII secolo avevano prostrato le finanze degli Stati europei; i re e i governi si trovarono nella necessità sia di aumentare le imposte alle classi già sovraccariche (popolo e borghesia) sia di estenderle ai ceti privilegiati (clero e nobiltà) che fino ad allora ne erano stati esenti. In Francia, inoltre, la partecipazione finanziaria alla rivoluzione americana aveva aggravato il debito dello Stato. Sotto la pressione dell'aristocrazia, scoppiarono dappertutto tumulti; il re Luigi XVI e il ministro Loménie de Brienne convocarono per il maggio 1789 gli Stati Generali, che non erano

[12] Cfr. *Li statuti di Valtellina*, Per la vedova del q. dam Andrea Pfeffer, Coira 1737.
[13] Cfr. MANDELSTAM A., *La protection dés minorités*, Hachette,Paris 1925.
[14] Cfr. ISRAEL F.L., *Major peace treaties of modern history*, Chelsea House, New York 1967.
[15] Cfr. WINTGEN H., *op. cit.*

stati convocati dal 1614. I lavori dell'assemblea portarono al successo politico del Terzo Stato, il quale si proclamò Assemblea Nazionale, successivamente trasformata (9 luglio) in Assemblea Nazionale Costituente. Il 14 luglio 1789 il popolo di Parigi si sollevò e si impadronì della Bastiglia, simbolo dell'assolutismo. Luigi XVI si recò a Parigi dove riconobbe la sovranità del popolo e l'esistenza della Guardia Nazionale, formata da borghesi, comandata da La Fayette. La presa della Bastiglia scatenò una irrefrenabile esplosione rivoluzionaria. Alla rivoluzione del Terzo Stato nelle città per ottenere i privilegi politici, si unì impetuosa la rivolta contadina. Sotto la spinta degli avvenimenti, l'Assemblea Nazionale soppresse (4 agosto) i privilegi dell'antico regime e il 26 agosto fu votata la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*. Al rifiuto del re di sanzionare il decreto, il popolo marciò su Versailles costringendo il re a tornare a Parigi con l'Assemblea Nazionale Costituente (5-6 ottobre 1789). I lavori della Costituente furono influenzati dal club degli amici dell'89, portavoce della grande borghesia. La Costituente, ispirata alle idee di Montesquieu sulla separazione dei poteri e a quelle di Rousseau sulla sovranità popolare, sancì la separazione dei poteri, affidando il potere legislativo all'Assemblea Legislativa, il potere giudiziario ai giudici e quello esecutivo al re e ai suoi ministri. Il 12 luglio 1790 fu votata la *Costituzione civile del clero*, che sopprimeva gli ordini religiosi e introduceva il principio elettivo nella nomina dei parroci e dei vescovi. Si faceva strada, intanto, il malcontento del popolo minuto (i sanculotti), che riteneva di non aver avuto alcun vantaggio dalla Rivoluzione. La fuga di Luigi XVI, arrestato a Varennes (20 giugno 1791), portò un colpo decisivo al prestigio della monarchia. Il 30 settembre 1791 l'Assemblea Costituente si sciolse per lasciare il posto all'Assemblea Legislativa.

Le elezioni per l'Assemblea Legislativa portarono alla ribalta una forte sinistra, capeggiata dai girondini che erano favorevoli a un programma di decisa democrazia politica. I girondini, contraddicendo al proclama di pace del 22 maggio 1790, dichiararono guerra all'Austria. Il 10 agosto 1792 il popolo parigino invase le Tuileries e massacrò le guardie svizzere: il Comune rivoluzionario sostituì la municipalità borghese. I girondini concedettero nuove elezioni a suffragio universale per una Convenzione Nazionale. La vittoria a Valmy dell'esercito rivoluzionario (20 settembre 1792) servì a placare per qualche tempo la tensione che era culminata con il massacro di migliaia di prigionieri politici (stragi di settembre). Il 21 settembre la Convenzione proclamò la Repubblica. La minaccia della prima coalizione europea, formatasi dopo l'esecuzione di Luigi XVI (21 gennaio 1793), il tradimento di Dumouriez, la rivolta vandeana e l'inflazione, che arricchiva i borghesi alle spalle del popolo minuto, provocarono l'espulsione della Convenzione dei girondini (2 giugno 1793) ed assegnarono il potere ai montagnardi. Votata la Costituzione dell'anno I della Repubblica, emerse un Comitato di salute pubblica dominato da Robespierre. Le misure draconiane del Comitato salvarono la Rivoluzione. Ogni tentativo di ribellione fu stroncato dal Terrore, ogni sospetto controrivoluzionario venne ghigliottinato o mandato in carcere dal Tribunale rivoluzionario. Agli inizi del 1794 i pericoli più gravi erano ormai scongiurati. Robespierre, che godeva di poteri dittatoriali, fece ghigliottinare i maggiori oppositori, fra i quali Hébert e Danton.

L'isolamento del comitato e l'avversione dei nuovi ricchi determinarono, il 9 termidoro (27 luglio) 1794, alla caduta e la successiva esecuzione di Robespierre e dei suoi seguaci. I termidoriani abolirono tutte le leggi sociali e scatenarono il Terrore bianco. Dopo l'approvazione della nuova Costituzione (dell'anno III), che aboliva il suffragio universale, un'insurrezione monarchica fu soffocata il 13 vendemmio (30 agosto) 1795 dai cannoni del generale Bonaparte e il potere esecutivo fu affidato al Direttorio. Seguì un periodo di agitazioni di forze democratiche (congiura degli eguali di Babeuf) e monarchiche, che il Direttorio represse con l'aiuto dell'esercito. Infine il colpo di stato del generale Bonaparte il 18 brumaio dell'anno VII (9 novembre 1799) rovesciò il Direttorio e concluse la Rivoluzione Francese.

L'Assemblea costituente elaborò la costituzione del 1791, che aveva come preambolo la **Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino**, il cui testo era stato già votato nell'agosto del 1789. La costituzione fu espressione della maggioranza borghese moderata favorevole alla divisione dei poteri, alla assoluta garanzia della proprietà, al suffragio indiretto e ristretto su rigida base censitaria.
La costituzione del 1793 (o dell'anno I della Repubblica) segna il punto più avanzato della democrazia rivoluzionaria: prevedeva il rafforzamento del potere legislativo, il suffragio universale diretto e l'istituzione del referendum popolare, anche se non entrò mai in vigore.

Comprendere a fondo le origini, la portata e le conseguenze della Rivoluzione francese, specie nell'ambito dei diritti umani, è un'impresa ardua. Gli avvenimenti rivoluzionari denotano una grande confusione e spesso è difficile trovare una linea d'analisi unitaria. Le interpretazioni, d'altro lato, sono state numerose e spesso divergenti da oltre due secoli. Resta il fatto che la Rivoluzione francese è stato un momento fondamentale nella storia dell'umanità, sotto tutti i punti di vista: sociale, politico, economico, culturale, religioso, giuridico. In questa sezione si cercherà di analizzare la problematica legata all'idea di libertà, ovvero della libertà del singolo come parte della collettività, del soggetto volto ad assumere su di sé il desiderio di libertà: in sintesi della libertà dell'essere umano.

Innanzitutto, la Rivoluzione francese ha manifestato una crisi di libertà. Crisi perché reazione, con tutte le accezioni del termine, ad una situazione insostenibile: è stata l'idea di libertà a provocare la crisi e non il contrario. La crisi non si è conclusa con il raggiungimento della libertà degli individui, ma nell'ordine napoleonico. Bisogna quindi riconoscere che la Rivoluzione è fallita nelle sue conseguenze evenemenziali, ma che è ancora ben viva nella coscienza della libertà degli individui e dei popoli.

La società francese alla fine del XVIII secolo era tutt'altro che monolitica: i termini "nobiltà", "clero" e "terzo stato" non bastano a descrivere l'aspetto multiforme del tessuto sociale che si è affacciato alla rivoluzione. Lo stesso terzo stato era composto da realtà sociali complesse e mutevoli: mercanti, borghesi, contadini, operai, ecc.

La situazione politica della Francia pre-rivoluzionaria tendeva alla completa anarchia: Luigi XVI non era un re-tiranno, ma un sovrano poco determinato e sottoposto a diverse influenze. Il potere politico era in una fase di continua incandescenza: la stessa avventura americana di La Fayette, finanziata dal regno, ha condizionato indirettamente l'idea di una sovranità indipendente dall'autorità reale.

Dopo svariati secoli caratterizzati da una società di sudditi legati ad un ordine monarchico assoluto, condizionato dall'interpretazione divina del potere, le masse popolari si sono trovate progressivamente di fronte alla questione della sovranità e dell'eventualità di una propria sovranità, cioè della libera e responsabile scelta degli individui.

Il pensiero dei Lumi è stato testimone di queste aperture, ma furono pochi quelli che ne avevano coscienza. Si può dire piuttosto che era una delle manifestazioni del tempo, uno dei suoi segni.

L'impotenza del Re nel gestire la crisi economica dovuta ai pessimi raccolti, la debolezza dell'ordine nel ristabilire e ridurre i saccheggi, la vacuità dell'amministrazione verso gli abusi e la convocazione degli Stati generali crearono un'intensa accelerazione delle problematiche. La predisposizione dei *Cahiers des doléances* ha avuto l'effetto di favorire la discussione e l'espressione dei desideri dei vari ordini sociali.

Questa situazione ricadeva su una popolazione posta all'improvviso di fronte alla possibilità di esprimere i propri malesseri e di decidere del proprio futuro, alle spalle di una classe dirigente debole e disorientata.

La Rivoluzione è scoppiata proprio dove l'ordine costituito era più consolidato rispetto alle altre nazioni, dove il libero confronto era sconosciuto: questo avvio traumatico non poteva che esasperare la crisi generale.

Lo schema seguente, che potremmo chiamare "carta delle coerenze" presenta le diverse direzioni dell'esplosione rivoluzionaria e le sue interpretazioni rispetto all'idea di Libertà e di autodeterminazione. Pur nella sintesi estrema con cui rappresenta le direzioni ideologiche,

politiche e sociali della spinta propulsiva dei principi dell'89, lo schema riconosce alla Rivoluzione francese lo scopo primario della presa di coscienza della libertà umana e della libera espressione delle diverse identità, individuali, sociali, culturali.

Carta delle Coerenze sull'idea di Libertà nella rivoluzione francese

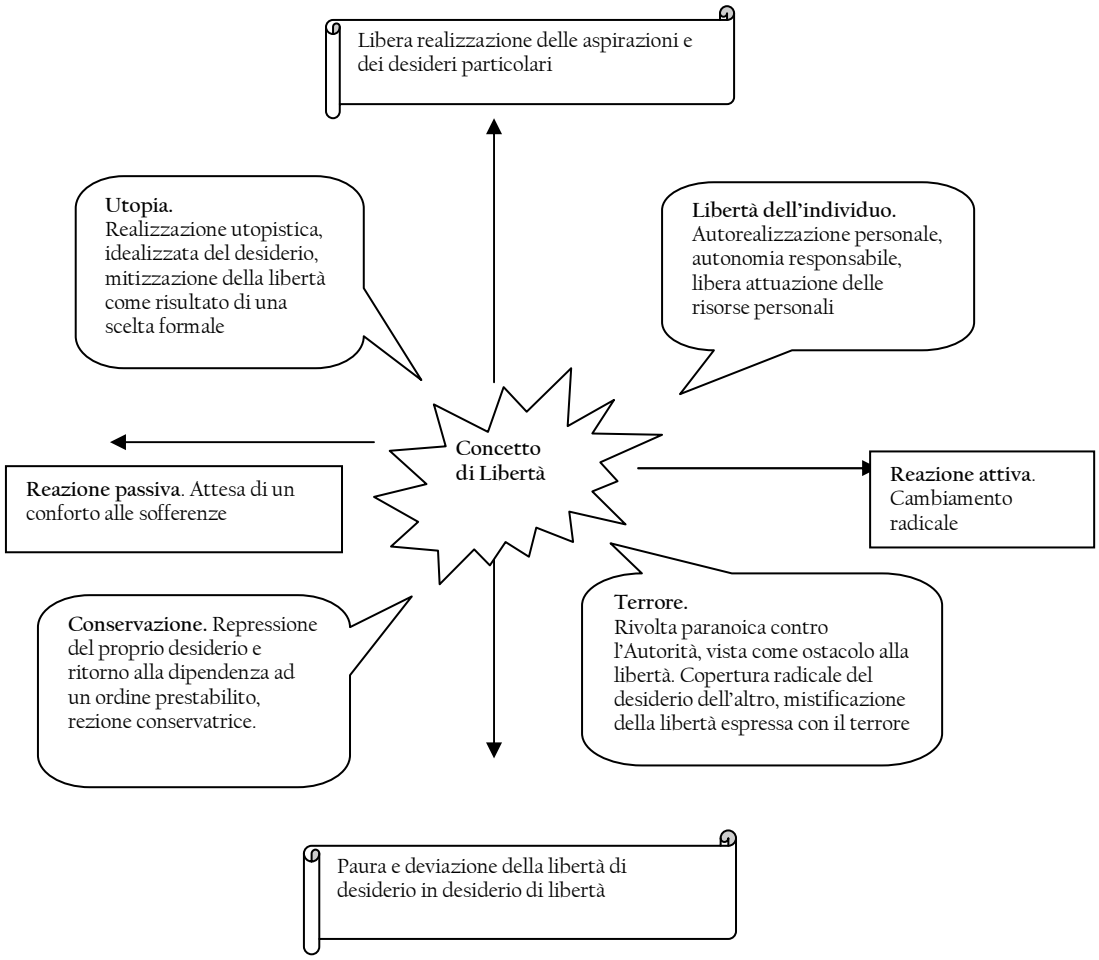

FIGURA 4: *La carta delle coerenze.*

La dialettica orizzontale

Da un lato, la libertà è vissuta come esogena: essa non viene da sé, ma è autorizzata ed i suoi benefici sono esterni all'essere umano. Si tratta di una prospettiva gioiosa espressa nel lato festivo della rivoluzione. La rivoluzione diventa una danza festosa animata dall'aria di libertà, ma nel fondo non porta cambiamenti radicali. La fiducia in un sistema politico di libertà come autentica risorsa della status quo permane nell'attesa passiva di fronte ad un potere cosiddetto democratico.

In senso opposto, la brutale novità della rivoluzione provoca una reazione attiva di cambiamento generale. Il desiderio personale è un motore radicalmente nuovo che si sostituisce a quello della tradizione, le cui insufficienze vengono rimesse in discussione in vista di una realtà diversa. La rivoluzione dev'essere l'occasione per cambiare radicalmente: la sovranità deve risiedere nel popolo, soggetto della libertà. La rivoluzione ha impresso questi segni di cambiamento nell'instaurazione di una repubblica caratterizzata dal culto dell'Essere supremo e dalla distruzione del vecchio ordine.

La dialettica verticale

In alto il confronto con l'idea di libertà si risolve nella realizzazione del desiderio individuale. Si segue una linea di realizzazione delle pulsioni ed aspirazioni personali. Si tratta di un'interpretazione valida per comprendere il liberalismo filosofico, che non deve

essere confuso con le forme di liberalismo conservatore (guerra economica). Il desiderio personale è il motore di una realizzazione che si esprime in una continua esigenza di cambiamento.

In basso, lo scontro con la libertà provoca una reazione di paura e di colpevolezza. Il desiderio personale è avvertito come una possibile perdita di padronanza e la sua soddisfazione come desiderio colpevole e terrificante. Il risultato è una fase di smarrimento, una deviazione del desiderio personale verso il desiderio di una libertà vista come un oggetto esterno e desiderabile. L'aspirazione alla libertà diventa l'idealizzazione dell'esercizio dei propri diritti.

Le dialettiche diagonali

In alto a sinistra: l'utopia rivoluzionaria.

La realizzazione del desiderio di libertà diventa una larva, un'immagine idealizzata del desiderio. Questo si traduce nell'opera legislativa e costituzionale espressa con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino. Ad una lettura più approfondita del testo, la libertà risulta come diritto imprescrittibile. Nel preambolo "l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, alla presenza e sotto gli auspici dell'Essere supremo, i seguenti Diritti dell'Uomo e del Cittadino" si manifesta l'esigenza di giustificare la libertà con il richiamo ad un essere superiore e attraverso la ratifica formale di un'assemblea.

Il mito della libertà supera ampiamente la realizzazione concreta. Questo mito si realizzerà in ideologie utopistiche volte alla realizzazione dell'idea di libertà, non alla sua reale espressione. La libertà è incentrata nel desiderio del singolo e non può provocare cambiamenti, ma solo invocazioni: in questa fase della Rivoluzione il re non è escluso dalla sua funzione d'arbitro, ma è incardinato nel sistema costituzionale.

In basso a destra: dal mito rivoluzionario dell'89 alla rivolta del 1793.

La reazione di cambiamento radicale unita alla deviazione del desiderio di libertà provoca un effetto paranoico che proietta la paura ed il senso di colpa contro l'Autorità, denunciata con l'effigie della tirannia. Il taglio della testa costituisce in questo caso il "passaggio all'azione" della colpa interiore, concretizzata nella rottura radicale. Il taglio della testa rappresenta l'assunzione del libero arbitrio, dell'autorità, come la contraddizione della necessità, dell'atto autoritario. L'arbitrario (condanna senza giudizio, "legge dei sospetti") si contrappone all'autoritario. Il desiderio della controparte viene inteso come contro-rivoluzionario, anche se quest'ultima si identifica nei principi della rivoluzione. Il terrore è la manifestazione esteriore di un timore interiore. L'omicidio è un suicidio mascherato: la ghigliottina rappresenta la macchina castratrice del desiderio.

In basso a sinistra: il Direttorio.

La deviazione del desiderio unito alla reazione passiva si traduce, a causa della sua instabilità, nella ricerca di conforto da un ordine in cui la libertà si confonde con l'alienazione. Si tratta di una reazione conservatrice volta ritrovare l'ordine delle cose in opposizione ai desideri. Il proprio diventa improprio e il desiderio del singolo diventa desiderio della proprietà, come possesso di una parte dell'ordine (economico o naturale). Il periodo che meglio aderisce a questa tipologia può essere identificato con il Direttorio, struttura che ha ristabilito l'ordine dei proprietari, e con l'Impero di Bonaparte (ordine imperiale). Si tratta dell'uscita alleviatrice dalla rivoluzione: l'amministrazione è gestita dai migliori funzionari reali, si ristabilisce un ordine nobiliare, un codice penale dominato dalla difesa della proprietà, un sistema scolastico costruito sul sistema delle caserme. Vengono conservate comunque alcune strutture rivoluzionarie, come la Scuola normale superiore, la Scuola centrale, il Conservatorio delle arti e dei mestieri. Anche l'ordine religioso viene ristabilito, sebbene subordinato all'Impero. Non si tratta di un salto indietro verso l'Ancien régime, ma di un sistema di rimozione degli eccessi rivoluzionari.

In alto a destra.
La libera realizzazione del desiderio legata alla volontà attiva di cambiamento radicale provoca un'accelerazione della creatività personale, dell'auto-realizzazione in un contesto sociale in continua evoluzione. Si tratta della possibile origine di un'autonomizzazione individuale che conduce all'assunzione del desiderio di libertà in maniera responsabile. L'uomo è chiamato a trovare in se stesso le risorse della propria mutazione senza doverle attendere da un sistema ideale o da un ordine stabilito.

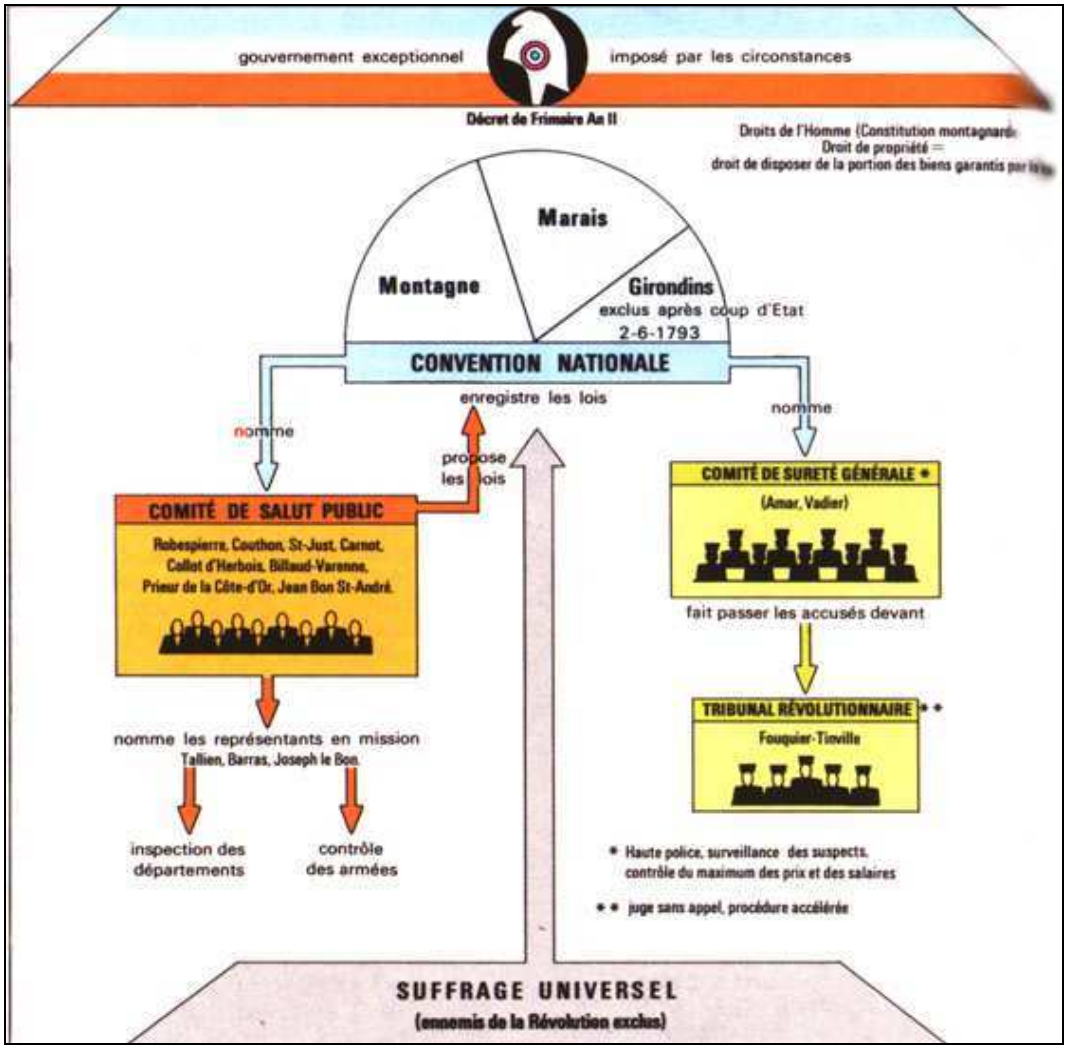

FIGURA 5: *La suddivisione dei poteri in Francia secondo la Carta Costituzionale del 1793*

3. I trattati successivi alla Rivoluzione francese

All'indomani della Rivoluzione francese troviamo una solida tutela delle varie forme dell'attività sociale ed i primi trattati multilaterali: il **Trattato di Vienna del 1815**, conclusosi tra l'Austria ed il nuovo Regno d'Olanda (unificazione tra Belgio e Paesi Bassi) conteneva speciali garanzie a favore della minoranza cattolica del Belgio, per il libero credo religioso e l'ammissione ai pubblici uffici; lo stesso anno, nel **Protocollo finale del Congresso di Vienna**, si diede ampio spazio all'ormai sentito problema della salvaguardia delle minoranze nazionali, intesa come principio di autodeterminazione politica dei Paesi firmatari (Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Svezia) dando così luogo al riconoscimento ed alla garanzia, assicurata da clausole internazionali, dei diritti di una nazione: "article 1°... les Polonais, sujets respectifs de la Russie de l'Autriche et de la Prussie, obtiendront une

représentation et des institutions nationales, réglées d'après le mode d'existence que chacun des gouvernements aux quels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder"[16]. Il protocollo, tuttavia, non chiarisce quali fossero i diritti nazionali da garantire: alcuni autori propendono per i diritti politici, altri fanno riferimento all'identità culturale delle minoranze considerate.

Nel **trattato di Parigi del 1856**, tra Austria, Francia, Gran Bretagna, Prussia, Regno di Sardegna e Turchia, l'articolo IX riporta una comunicazione tra il Sultano turco e gli altri contraenti a proposito della legislazione da lui introdotta per il riconoscimento di un trattamento egualitario per i cristiani abitanti dell'impero, senza discriminazione alcuna.

Il **trattato di Berlino del 1878**, rafforzò l'ideale antidiscriminatorio in materia di culto all'interno dei neo-formati Paesi balcanici; così pure la **Convenzione internazionale di Costantinopoli** siglata nel **1881** in relazione all'uguaglianza ed al libero esercizio della religione per i musulmani residenti nei territori annessi alla Grecia; in questi ultimi trattati non vennero prese in considerazione le minoranze di lingua, con l'unica eccezione del protocollo finale del Congresso di Vienna, che sancì il libero uso della lingua polacca nel territorio di Poznan, unitamente al tedesco.

Per ciò che i concerne i diritti delle minoranze etniche, invece, il Congresso di Berlino stabilì all'articolo 4 del trattato che si sarebbe tenuto in considerazione del popolo bulgaro nei Paesi in cui quest'ultimo conviveva con altre popolazioni.

Il sistema di protezione delle minoranze sin qui esaminato, basato su speciali trattati multilaterali garantiti dalle potenze, fu però condannato al fallimento dall'inadeguatezza degli scopi, dalla vaghezza delle formulazioni, dalla rudimentale natura dell'organizzazione materiale e, non ultimo, dall'indeterminatezza e dalla mancanza di effettività delle sanzioni, spesso suscettibili di facili e prevedibili abusi[17].

4. L'assetto dopo la Prima Guerra Mondiale: la Conferenza di Parigi del 1919

Nel XX secolo ha rivestito grande importanza, ai fini dell'analisi dei diritti delle minoranze, la creazione della **Società delle Nazioni**, organizzazione politica internazionale voluta dalle grandi potenze vincitrici della Prima Guerra Mondiale, istituita il 28 aprile 1919 nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi ed entrata in vigore nel gennaio del 1920.

Woodrow Wilson, all'epoca presidente degli Stati Uniti d'America, fece includere nel trattato istitutivo una clausola secondo cui i nuovi Stati, come condizione per il riconoscimento della loro indipendenza, si impegnavano a garantire uguaglianza di trattamento alle "minoranze nazionali o razziali" al loro interno; tale clausola venne poi estesa anche ai Paesi che intendevano entrare nella Società delle Nazioni.

Successive clausole furono proposte e poi rifiutate dalla commissione, perché la tutela in questione fosse estesa ad ogni culto, religione o fede professata, dimostrando purtroppo quanto gli autori della convenzione fossero poco inclini ad estendere principi già applicati dai singoli Stati in relazione alle minoranze nazionali in una prospettiva di più ampio respiro.

Nonostante l'importante ruolo svolto dal loro presidente, gli USA non parteciparono alla Società delle Nazioni e non ratificarono il patto, originariamente concluso da 13 Paesi (che nel momento di massima partecipazione -1934- divennero ben cinquantotto). La Società delle Nazioni continuò a vivere, attraverso controversie politiche e militari, fino alla fine della Seconda Guerra Mondiale quando, nel 1946, fu dichiarata estinta. Il suo fine principale era costituito dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: a tal fine era preordinato l'impegno degli Stati membri di risolvere, mediante arbitrato o portando all'esame del Consiglio o dell'Assemblea, le controversie che potevano insorgere. C'era, inoltre, l'impegno di non ricorrere alla guerra, se non decorsi almeno tre mesi dal lodo o dal

[16] MALDESTAM F., *op. cit.*
[17] Cfr. TOSCANO M., *op. cit.*

rapporto emesso dagli organi cui si erano rivolti; era poi vietata la guerra nei confronti del paese che in buona fede avesse attuato le disposizioni derivanti dal ricorso agli organi della Società delle Nazioni ed in ogni caso, se mirante ad annessioni o conquiste territoriali. Purtroppo il sistema sanzionatorio non era abbastanza efficace, e molte disposizioni della Società delle Nazioni furono, spesso, disattese.

Organi principali della Società delle Nazioni erano: l'Assemblea dei rappresentanti degli Stati-membri, il Consiglio, formato da rappresentanti permanenti delle grandi potenze (Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia, URSS) e da un certo numero di membri temporanei, che variarono dai 4 iniziali agli 11, quindi il Segretario, organo esecutivo e di collegamento tra gli altri due. Istituti internazionali collegati erano: l'OIL[18] che aveva il compito di elaborare convenzioni e raccomandazioni in materia di lavoro e la Corte permanente di Giustizia internazionale, col compito di risolvere le controversie attraverso il ricorso all'arbitrato[19].

Uno dei motivi principali dello scontento che generò la Società delle Nazioni fu certamente il fatto che gli Stati minoritari, fin dal giorno in cui furono invitati a firmare i trattati per la protezione delle minoranze, protestarono contro quella che definirono una *diminutio potestatis*, derivante dal divario esistente con le grandi potenze; proprio contro questa disparità di trattamento si concentrarono numerosi interventi in sede assembleare.

Nel 1922, il prof. Murray, infatti, chiese che gli Stati non firmatari osservassero almeno lo stesso grado di tolleranza e giustizia che scaturiva dai trattati; la situazione di allora comprendeva alcuni Paesi legati da trattati speciali, altri da semplici promesse non vincolanti, altri ancora del tutto liberi da ogni impegno; per contro non c'era paese in Europa che non registrasse al suo interno dei gruppi minoritari[20]. Tale proposta fu accolta dall'Assemblea, ma semplicemente sotto forma di un invito alla "speranza" che tali Paesi non firmatari si attenessero alla sostanza dei trattati, invece di un più pressante invito a sottoscrivere una convenzione generale[21]. Anche da questo esempio si comprende come poco incisiva fosse l'azione della Società delle Nazioni, specie verso i gravi conflitti che funestarono l'Asia, l'Europa e l'Africa tra il 1930 ed il 1939, quando l'espansione territoriale tedesca portò alla determinazione delle fratture che fecero scoppiare la Seconda Guerra Mondiale.

L'obiettivo di perseguire la protezione delle minoranze fu ottenuta imponendo agli Stati un comportamento volto al ripudio di ogni forma di discriminazione razziale, linguistica o religiosa. Furono inoltre adottate delle misure tendenti a salvaguardare l'identità nazionale ed i valori propri dei singoli gruppi contro il pericolo di un loro smarrimento a causa delle mutazioni territoriali: tali misure erano molto spesso dirette al rapporto discriminante tra il singolo ed il gruppo dominante, piuttosto che alla minoranza come collettività. È inoltre da considerare che nulla era richiesto alle minoranze come contropartita in cambio di tali strumenti[22].

Tra i motivi del fallimento della Società delle Nazioni fu senza dubbio la mancata partecipazione degli Stati Uniti ed il limitato apporto di Germania (entrata soltanto nel 1926 ed uscita nel 1933), URSS (1934), e Giappone (ritiratosi nel 1933), nonché la predisposizione ad occuparsi più degli aspetti politico-diplomatici dei rapporti internazionali che di quelli economici e sociali. Ciò nonostante, la Società delle Nazioni costituì indubbiamente il più importante centro di elaborazione politica e di collaborazione internazionale nel periodo compreso tra le due guerre mondiali. Doveva inoltre servire a garantire l'assetto territoriale

[18] Organizzazione Internazionale del Lavoro.

[19] La differenza tra la Corte ed il Consiglio, per la loro attività consultiva, stava nel fatto che la prima poteva essere investita di una questione da parte sia degli Stati firmatari, sia dei membri del Consiglio.

[20] Actes de la troisième Assemblée. Procès verbaux de la sixième Commission. Société des Nations 1922.

[21] Soluzione che in più occasioni suscitò le obiezioni di molti Paesi, tra cui Italia, Belgio, Inghilterra, Francia.

[22] A dimostrazione cfr. la risoluzione del 21 settembre 1922 della Società delle Nazioni: oltre al riconoscimento del diritto principale delle minoranze ad essere protette dalla Società delle Nazioni contro ogni forma di oppressione, i membri dei gruppi minoritari avevano il dovere di cooperare come fedeli sudditi della nazione di appartenenza.

segnato dalla Conferenza di pace del 1919, che aveva determinato un allargamento dei territori di Serbia, Romania e Grecia e la definizione dei confini di Polonia e Cecoslovacchia, assetto che aveva prodotto una notevole quantità di gruppi che per tradizioni e cultura, oltre che per lingua e religione, si trovavano in situazione di minoranza.

Il quadro diplomatico venne ulteriormente definito con la stipula di cinque trattati speciali (i c.d. **Trattati minoritari**) tra le grandi potenze alleate e quelle firmatarie, a riguardo dei territori dell'Europa balcanica ed orientale.

In tal modo si disse che il numero delle minoranze etniche fosse diminuito sensibilmente, dai 50 milioni iniziali a meno di 20 milioni[23]. Le strategie adottate in quell'occasione, tuttavia, furono tutt'altro che lungimiranti, dato che da lì a poco iniziarono quelle frizioni politiche che avrebbero trovato esito nella Seconda Guerra Mondiale.

5. La Seconda Guerra Mondiale, l'ONU. La Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale il sistema, ormai esaurito nella sua efficacia, della Società delle Nazioni, venne superato con la proclamazione dei diritti umani fondamentali espressa sulla **Carta delle Nazioni Unite del 1945**.

La Carta, oltre a sancire tra le proprie finalità il rispetto dei diritti umani e la realizzazione dell'autodeterminazione dei popoli, ha affidato ad una serie di organi delle specifiche competenze, come nel caso dell'*Assemblea generale*, composta dai delegati dei 159 Stati membri, divisa in commissioni e sottocommissioni.

In particolare, la *Commissione per i diritti umani*, che discute annualmente per circa tre mesi, dipende dal Consiglio economico e sociale (organo governativo dell'ONU, composto da 54 delegati) e a sua volta sovrintende la *Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze*, composta da 26 esperti eletti dai singoli Stati in seno alla Commissione. Altro organo dipendente dall'Assemblea è il *Centro per i diritti umani*, un segretariato con funzione propagandistica.

Tornando alla Carta fondamentale, vi troviamo espressi, all'articolo 1, la promozione e l'incoraggiamento al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti i popoli, senza distinzioni di razza, sesso, lingua o religione. All'articolo 56 si raccomanda a tutti gli Stati membri di prestare la propria azione separata per cooperare al raggiungimento dei fini precedentemente stabiliti, ribaditi agli articoli 13 e 55.

Anche nella **Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948**, come nella Carta delle Nazioni Unite, non si fa riferimento alcuno a specifici diritti di soggetti in condizione di minoranza etnica, linguistica o religiosa. Molti considerarono tale mancanza una riduzione degli scopi della Dichiarazione, ma è anche vero che la complessità dell'argomento richiedeva un ulteriore margine di tempo e di studio[24].

Altri rilevanti testi normativi furono la *Convenzione sul genocidio*, sempre del 1948 e i *Patti sui diritti umani* del 1966 (divisi in due parti: *diritti civili e politici*, con annesso Protocollo facoltativo, e *diritti economici, sociali e culturali*) con i quali si è giunti alla prima formulazione di norma universalmente volta a garantire i diritti degli individui in situazione di minoranza e, come tale, universalmente accettata.

Successivamente vennero siglate altre Convenzioni, tra cui la *Convenzione contro la discriminazione razziale* del 1965, ratificata da 124 Paesi e la *Convenzione contro la tortura* del 1984,

[23] Cfr. MOWER E.C., *International government*, D. C. Heath and company, Boston and New York 1931.

[24] Infatti la proposta sovietica di introdurre una clausola che citasse le minoranze nazionali per tutelarne i diritti venne bocciata dall'Assemblea, che con la risoluzione 217C (III) del 1948, stabilì che le NU non potevano restare indifferenti alle sorti delle minoranze, previa la ricerca di una soluzione equilibrata.

seguendo un duplice approccio normativo[25]: da un canto, quindi, testi generali come la citata Dichiarazione, i Patti e tutte le risoluzioni sul diritto di autodeterminazione dei popoli; dall'altro testi specifici (genocidio nel 1948, libertà di informazione, diritti della donna nel 1952, schiavitù nel 1956, matrimonio nel 1962, razzismo nel 1965, handicap nel 1975, detenuti nel 1977, etc.).

Riguardo al principio di autodeterminazione dei popoli, l'azione dell'ONU si è rivelata molto incisiva: tra il 1950 ed il 1975, infatti, le Nazioni Unite hanno promosso l'indipendenza politica di tutte quelle popolazioni ancora soggette al dominio coloniale.

In ambito assembleare tutte le discussioni che avevano per oggetto la protezione delle minoranze sono state tenute da un punto di vista più socio-culturale ed umanitario piuttosto che politico, come invece avveniva nell'Assemblea delle Società delle Nazioni. Tale metodologia venne affrontata in Assemblea[26] nel 1952: la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze furono dichiarati settori primari del lavoro condotto dall'ONU.

Al contrario l'azione dell'ONU in materia di garanzia internazionale del rispetto dei diritti umani nell'ultimo cinquantennio è stata poco efficace: tutti i trattati menzionati contengono degli strumenti di controllo, ma la loro attuazione è spesso devoluta agli Stati.

Esistono infatti due distinte procedure, promuovibili a seguito di "comunicazioni" di individui o gruppi su "gravi e massicce violazioni dei diritti umani": una a carattere pubblico del 1967, l'altra, del 1970, a carattere "confidenziale". Entrambe possono comportare motivo di inchiesta della Commissione per i diritti umani, se lo Stato in questione ne accetta la potestà, oppure la formulazione di un rapporto sulle violazioni constatate. Se però consideriamo che dietro la Commissione ci sono anche gli Stati che di volta in volta si rendono colpevoli delle violazioni, si comprendono le forti limitazioni entro cui l'ONU si trova ad operare, data l'estrema eterogeneità dei Paesi membri in fatto di regime politico ed economico.

6. Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è invece un'organizzazione intergovernativa occidentale nata nel 1949: raggruppa 46 Paesi, tra cui 21 Stati dell'Europa centrale e orientale, ha ricevuto la candidatura di un altro paese (Bielorussia) ed ha accordato lo statuto di osservatore ad altri 5 Stati (Santa Sede, Stati Uniti, Canada, Giappone e Messico). Il Consiglio nacque da un'idea lanciata nel 1943 da sir Winston Churchill e venne concepito come istituzione internazionale, volta ad unire e rafforzare politicamente, ma anche sul piano ideale e culturale, i Paesi democratici dell'Europa occidentale ed a promuovere il rispetto dei diritti umani[27].

Nel 1948 al congresso dell'Aja, tenuto da organismi privati europeisti, si cercò di risolvere il conflitto sorto tra il modello inglese di un'Europa fondata sulla cooperazione diplomatica dei vari Stati ed un modello franco-belga, di un integrazione europea da attuarsi con la creazione di un Parlamento europeo. Il trattato istitutivo fu un compromesso, dato che coesisteva, accanto ad un organo intergovernativo (il *Comitato dei Ministri*), un organo collegiale (l'*Assemblea consultiva*), con i deputati eletti dai Parlamenti nazionali.

Nel preambolo del trattato viene espresso "il forte vincolo ai valori spirituali e morali dei popoli che lo compongono, che sono all'origine dei principi di libertà individuale e politica ed al principio di supremazia del diritto, valori sui quali si fonda ogni democrazia". Frutto dell'elaborazione dell'Assemblea consultiva del 1949 fu la **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** del **1950**, concepita nel segno della protezione dei diritti civili e politici, mentre i diritti economici e sociali vengono, forse con minore efficacia, tutelati dalla più recente Carta sociale europea del 1961.

Negli articoli di questi trattati vengono garantiti il diritto alla vita, la proibizione della

[25] Cfr. CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma 1988.
[26] Risoluzione 532 B (VI) 4 febbraio 1952.
[27] Cfr. CASSESE A., *op. cit*.

tortura, della schiavitù, delle pene inumane e degradanti, il divieto di ricorrere retroattivamente alla legislazione penale, il diritto alla corretta amministrazione giudiziaria, il rispetto della privacy, del domicilio e della corrispondenza, le libertà di pensiero, coscienza e religione, opinione ed espressione, di riunione, di matrimonio e della costituzione di un nucleo familiare, i diritti a libere elezioni, a riunirsi in partiti e sindacati ed a scegliere l'istruzione per i propri figli. Le norme relative ai diritti economici e sociali non conferiscono ai destinatari una soggettività giuridica, ma vengono considerate come principi cui informare l'attività legislativa dai singoli Stati. Per ciò che concerne le minoranze, la Convenzione costituì un notevole progresso rispetto alla Dichiarazione universale dell'ONU, dato che menzionò espressamente, per la prima volta, il termine "minoranze nazionali" e disciplinò alcune norme volte al controllo ed alla garanzia dei diritti tutelati.

Gli Organi previsti nella Convenzione europea sono:

1. La *Commissione europea dei diritti dell'uomo*, composta da tanti membri quante sono le Parti contraenti, cui può ricorrere ogni Parte, se un altro Stato non abbia assicurato nella sua giurisdizione i diritti e le libertà previste, ed anche qualsiasi individuo od organizzazione non governativa, a patto che lo Stato contro cui è diretta la petizione abbia dichiarato di riconoscere tale competenza (a carattere facoltativo).
2. La *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cui possono ricorrere sia le Parti contraenti, sia la Commissione stessa, se questa non è riuscita a dirimere la controversia. Malgrado la complessità del sistema, in alcuni casi gli Stati contraenti hanno modificato la legislazione nazionale sulla base delle critiche degli organi di controllo; in molti altri, invece, la totale incapacità d'intervento degli organi politici ha creato situazioni di tensione, come avviene ormai dal lontano 1921 in Irlanda del Nord[28], nei Paesi Baschi e dal 20 luglio 1974 a Cipro, quando l'intervento dell'esercito turco, legittimato a livello internazionale dal Consiglio d'Europa[29], mirò a porre un argine alle difficoltà in cui versava la comunità turco-cipriota.

FIGURA 6: *Gli Stati membri del Consiglio d'Europa.*

[28] Anno della spartizione, ma la vera tragedia si attesta tra il 1969 ed il 1987, quando per mano dei gruppi paramilitari della minoranza cattolica e dell'esercito britannico, più di duemila e cinquecento vittime sono cadute nell'ambito di un conflitto che a tratti si riaccende nel modo più aspro, senza alcuna speranza di uno sblocco.

[29] Risoluzione n. 573 del 29 luglio 1974 in relazione all'articolo 4 del Trattato di Losanna del 16 agosto 1960 tra i governi di Turchia, Grecia ed Inghilterra.

7. La questione di Cipro

Nel giugno 1958 gli inglesi annunciarono un Piano per mantenere lo status quo di Cipro a livello internazionale, per un periodo di sette anni, con l'istituzione di un governo rappresentativo e dell'autonomia comunale. L'Arcivescovo Makarios e i governi greco e turco si opposero al progetto inglese, ma il 1° ottobre gli inglesi fecero entrare in vigore una versione modificata del Piano predetto. Dopo alcuni colloqui svoltisi nel 1959 tra i diversi partiti, si giunse a un accordo sulla costituzione di una repubblica indipendente di Cipro: lo status di repubblica venne garantito dal Regno Unito (che mantenne la propria sovranità su due basi militari), dalla Turchia e dalla Grecia. Makarios, rientrato a Cipro il 1° marzo, venne eletto presidente il dicembre successivo, mentre il turco-cipriota Fazil Küchük divenne vicepresidente. L'indipendenza venne proclamata il 16 agosto 1960; Cipro fu ammessa alle Nazioni Unite e divenne una repubblica indipendente nell'ambito del Commonwealth. Nel dicembre del 1963 i rappresentanti delle comunità greco-cipriota e turco-cipriota si scontrarono dopo che Makarios propose alcuni cambiamenti costituzionali, tra cui l'abolizione del potere di veto da parte della minoranza turca nell'organo legislativo. A seguito di una minaccia di guerra tra Grecia e Turchia, iniziò la guerra civile sull'intero territorio cipriota. In risposta ai disordini, l'ONU nominò un mediatore e organizzò una forza militare per il mantenimento della pace; l'accettazione della risoluzione dell'ONU per il cessate il fuoco del 10 agosto 1964 pose fine ai cruenti scontri tra le fazioni.

Makarios fu rieletto presidente nel 1968 e nel 1973, mentre alcune organizzazioni nazionalistiche cominciarono a sostenere e a diffondere l'idea dell'unificazione con la Grecia: quando il presidente chiese ad Atene il ritiro dall'isola della guardia nazionale cipriota, questa rispose con un colpo di stato e occupò militarmente i centri di potere della capitale (15 luglio 1974). Con il sostegno del governo greco, fu eletto presidente Nikos Sampson.

Di fronte a tali mutamenti, la Turchia inviò a Cipro un contingente militare e occupò circa un terzo dell'intero territorio, corrispondente alla parte settentrionale dell'isola. Nel dicembre Makarios rientrò a Cipro e assunse la presidenza; il 13 febbraio 1975 venne proclamato, nel settore occupato dai turchi, uno stato autonomo turco-cipriota, non riconosciuto dalla comunità internazionale. Nell'aprile del 1975, sotto l'egida dell'ONU, ebbero inizio alcuni colloqui volti alla creazione di un sistema federale per entrambe le zone. I colloqui proseguirono anche dopo la morte di Makarios (1977), a cui successe Spyros Kyprianou, rieletto nel 1983.

Nel febbraio 1992 si tenne a Cipro la Conferenza dei Paesi non allineati; nel febbraio del 1993 fu eletto presidente Glafkos Klerides, candidato del partito conservatore. Nel 1996, in seguito all'uccisione da parte della polizia turco-cipriota, durante una manifestazione, di un giovane della comunità greca, si verificarono ulteriori scontri armati lungo la linea di confine. Un incontro tra le delegazioni delle due comunità, svoltosi nel 1997, non ebbe alcun esito.

Nel 1998 la crisi tra le due comunità si è improvvisamente aggravata quando il governo di Nicosia ha acquistato missili antiaerei dalla Russia, con l'intenzione di installarli sull'isola. Di fronte alla minaccia di ritorsioni da parte della Turchia, Nicosia ha raggiunto un accordo con la Grecia per l'installazione dei missili a Creta, sotto controllo cipriota.

La questione cipriota è uno dei maggiori freni all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, anche se l'isola rientra tra i dieci nuovi Paesi dell'Unione. Nel febbraio 1998 Glafkos Klerides è stato riconfermato alla carica di presidente. L'area sotto controllo turco ha a sua volta riconfermato alla presidenza Rauf Denktash nell'aprile 2000.

Nel corso del 2002 sono ripresi i colloqui tra le due comunità, resi più urgenti dalla volontà di Cipro e della Turchia di entrare nell'Unione Europea. Nonostante le pressioni internazionali per la formazione di uno stato federale con presidenza a rotazione – secondo quanto proposto dall'ONU – e i primi passi compiuti con l'apertura della frontiera greco-turca di Nicosia (marzo 2003), il cammino verso l'accettazione di un piano di pace pare ancora lungo. Nel febbraio 2003 Klerides ha ceduto la presidenza al leader del Partito

democratico, Tassos Papadopoulos e, nel luglio dello stesso anno, il Parlamento ha ratificato l'adesione alla UE, formalizzata il 1° maggio del 2004.

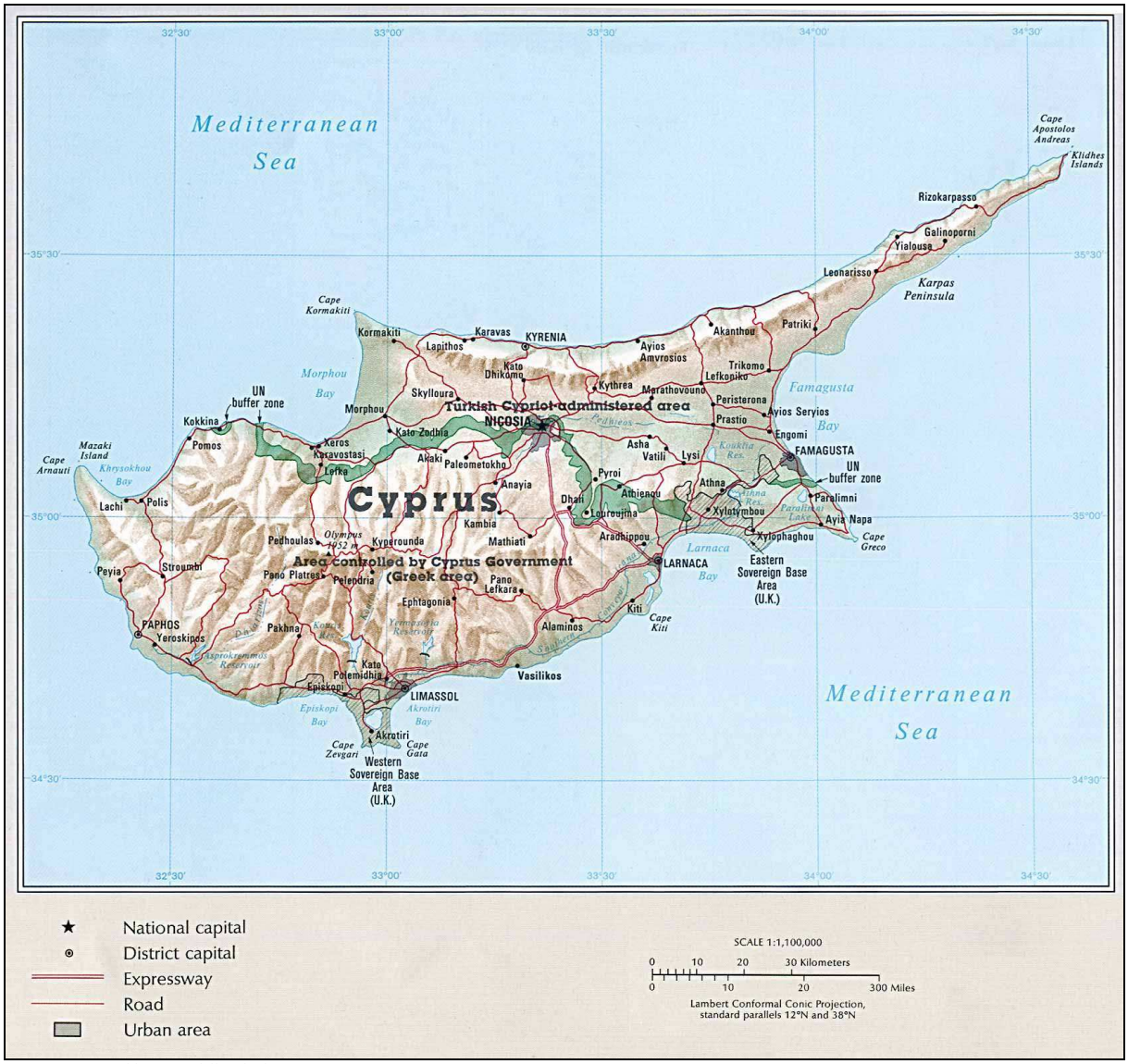

FIGURA 7: *La suddivisione dell'isola di Cipro.*

Capitolo III
ESPRESSIONI DELL'ATTIVITA' DI PROTEZIONE DELLE MINORANZE

1. Patti internazionali sui diritti dell'uomo

Risulta indubbiamente utile analizzare gli strumenti più recenti in materia di diritti umani, a cominciare proprio dai Patti sui diritti del 1966, frutto di una intensa e lunga (ben 19 anni) stagione dibattimentale della Commissione ONU per i diritti dell'uomo, iniziata nel 1947 sulla base dell'incarico affidatole dal Consiglio economico e sociale.

Subito si manifestò l'esigenza di redigere insieme alla dichiarazione anche un progetto di convenzione, volto a definire minuziosamente i singoli diritti ed i limiti posti al loro esercizio, in connessione con un certo numero di misure di applicazione. Apparve presto impossibile la contemporanea definizione del triplice disegno e gli sforzi si concentrarono principalmente sul progetto della dichiarazione, che venne alla luce già nel dicembre del 1948, rimandando a numerose sessioni della Commissione il resto del lavoro. Importante l'inserimento dei diritti economici, sociali e culturali, accanto a quelli civili e politici, originariamente considerati[30] e lo sdoppiamento del Patto generale in due distinti Patti (1952), entrambi con un articolo relativo al diritto di autodeterminazione dei popoli. La contrapposizione in blocchi delle grandi potenze, che caratterizzò in quegli anni la politica internazionale, contribuì certamente a rallentare l'azione degli organi ONU in materia, ma nonostante tutto l'Assemblea riuscì a portare a termine il lunghissimo dibattito[31].

Va sottolineato, in primo luogo, che gli organismi internazionali operanti nei campi economico e sociale, ponendo in essere progetti specifici di attività, sono stati indotti ad astrarre taluni principi di base relativi ai diritti dell'uomo dalle linee generali dell'azione pratica che - attorno agli anni '60 - aveva ad oggetto la condizione umana. In secondo luogo, l'applicazione di misure giuridiche tendenti a risolvere problemi di carattere economico e sociale ha contribuito ad indicare quali dovessero essere le condizioni necessarie all'attuazione dei singoli diritti, inducendo gli estensori dei Patti a considerare come parte integrante della norma non solo l'enunciazione del diritto, ma anche l'elencazione delle condizioni, premessa per l'attuazione dei diritti umani[32]. Consideriamo allora vantaggi e svantaggi dell'esistenza di due Patti in luogo di uno solo: il carattere programmatico dei diritti economici, sociali e culturali, che comportano un'azione positiva dello Stato, è diverso dal carattere precettivo dei diritti civili e politici, la cui natura assoluta presuppone l'astensione dello Stato da ingerenze in una sfera individualmente tutelata[33]. Ogni Stato, per assicurare il godimento dei diritti socio-economici, svolge un'azione di concreto intervento con misure amministrative e tecniche graduali, mentre il godimento dei diritti civili e politici si realizza in modo diretto ed immediato, mediante determinate norme presenti nell'ordinamento interno e, nel caso di loro violazione, attraverso il giudice. C'è peraltro da dire che tali confini non sono sempre così netti, quindi sarebbe preferibile sostenere che l'immediatezza e la gradualità nella realizzazione dipendono dalle preesistenti strutture economiche, politiche e sociali, piuttosto che dalla mera natura dei singoli diritti[34]. L'esame dei Patti presenta molti aspetti comuni, sia nella strutturazione, sia nel contenuto di alcune clausole: entrambi si aprono con un preambolo e continuano con l'enunciazione del principio

[30] ONU, Assemblea generale: risoluzione 421- V\ 1950.

[31] Complice di certo l'approvazione nel 1965 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che comprendeva una serie di misure di applicazione.

[32] Cfr. CASADIO F., *Patti sui diritti dell'uomo*, Roma 1968.

[33] Cfr. CAPOTORTI F., *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova 1967.

[34] Cfr. CAPOTORTI F., *Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, ONU, New York 1991.

di autodeterminazione dei popoli (articoli 1). Le parti seconda, terza e quarta regolano, rispettivamente, le misure di applicazione interna, i singoli diritti e le misure di applicazione internazionale, mentre la parte quinta del Patto sui diritti civili e politici si compone di due articoli che nell'altro Patto sono stranamente inseriti nella parte quarta. In entrambi l'ultima parte è formata dalle clausole finali d'uso comprendenti firme, ratifiche, adesioni ed emendamenti. Il Protocollo opzionale, annesso al Patto sui diritti civili e politici, contiene due gruppi di disposizioni: le competenze del Comitato per i diritti dell'uomo a ricevere o esaminare comunicazioni individuali e le clausole finali. Prescindendo dall'esame dei singoli articoli, bisogna concentrare l'attenzione sul funzionamento: i diritti enunciati nei Patti sono ugualmente assicurati a tutti gli individui e generalmente si riferiscono "ad ogni persona", "ciascuno", "tutti". A rafforzare il principio dell'uguaglianza degli individui nel godimento o nell'esercizio di tali diritti, provvedono le clausole di non discriminazione, poste in entrambi i Patti all'articolo 2, con una duplice funzione: da un canto implicano che gli obblighi assunti dai contraenti in virtù delle norme materiali dei Patti debbano eseguirsi senza discriminazioni tra i beneficiari; dall'altro precisano le più diffuse cause di discriminazione in un elenco "aperto", vietandole.

L'elenco in questione è riportato all'articolo 2 della Dichiarazione universale e menziona, quali possibili cause, il colore, la razza, il sesso, la lingua, la religione, qualsiasi opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o altro. Già nelle convenzioni del 1964-65 erano previste un insieme di misure atte a prevenire il fenomeno: nei Patti invece, l'eliminazione delle discriminazioni è strumentale rispetto alla realizzazione dei vari diritti tutelati; va inoltre detto che beneficiari dei Patti sono tutti: cittadini, apolidi, stranieri, soggetti al potere in qualsiasi nazione (articolo 2. 1 - Patto internazionale sui diritti civili e politici) e ciò si evince dall'articolo 2. 3 - Patto sui diritti economici, sociali e civili, che deroga solo ai Paesi in via di sviluppo la facoltà di determinare i diritti economici previsti nel Patto ai non cittadini (ovviamente i diritti sociali e culturali non possono essere limitati).

Tale principio di non discriminazione viene inoltre ribadito all'articolo 26 - Patto sui diritti civili e politici, che afferma l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge in conformità all'articolo 7 della Dichiarazione universale, assumendo pertanto una funzione autonoma a tutela dell'uguaglianza formale dei soggetti rispetto agli ordinamenti giuridici[35].

Un altro principio molto importante è quello già citato dell'autodeterminazione dei popoli in relazione alle ricchezze ed alle risorse naturali e del rispetto di tali diritti da parte degli Stati contraenti. L'opportunità di inserire questo principio all'articolo 1 di entrambi i Patti fu dibattuta a lungo, a causa delle diverse interpretazioni dottrinarie: alcuni, tra i quali il rappresentante italiano alla Commissione ONU per i diritti umani, il prof. G. Sperduti, sostenevano la necessità di un principio politico che ispirasse l'azione dei governi. Altri, invece, lo difendevano strenuamente come una delle più importanti forme di tutela dei diritti umani: infatti la riferibilità ai popoli, piuttosto che agli individui, avvicina solo marginalmente questo principio alle due precedenti interpretazioni. Inoltre il "fondamento delle relazioni amichevoli tra le nazioni" (statuto ONU articoli 1. 2 -55) giustifica il diritto soggettivo di ogni Stato di determinare liberamente il proprio ordinamento e la propria forma di sviluppo.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione dei Patti, sono fornite tre indicazioni all'articolo 2. 1 - Patto sui diritti economici, sociali e civili, secondo cui occorre una realizzazione progressiva dell'esercizio dei diritti, ma commisurata alla disponibilità di risorse economiche e tecniche di ogni Stato. Le modalità applicative sono demandate alle misure legislative statali, innovate da tali Patti a seconda della natura e dell'oggetto delle singole clausole; infine, tale articolo menziona anche le misure da prendere attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale. Nel Patto sui diritti civili e politici invece, diversi caratteri vengono espressi all'articolo 2. 2: mancano delle previsioni circa la progressività d'azione, mentre i contraenti sono tenuti a compiere i passi necessari, in conformità alle procedure costituzionali, ai fini dell'attuazione dei diritti sanciti dal Patto.

[35] *Ibidem.*

Con tale richiamo si cercò forse di lasciare dei margini di tempo sufficienti ai Paesi per uniformarsi, anche se poi l'articolo 40 limita questo lasso di tempo ad un anno dall'entrata in vigore del Patto. In relazione alla tipologia delle misure, vengono menzionate per prime quelle legislative, anche se in realtà prevalgono quelle precettive. Anche in questo Patto figurano delle clausole programmatiche, come all'articolo 23. 1 sulla protezione della famiglia, ed all'articolo 24. 1 su quella dei fanciulli, la cui realizzazione richiede almeno delle misure di tipo amministrativo[36]. Per i diritti già riconosciuti dagli ordinamenti interni le misure previste dalle clausole perdono il loro significato normativo, ma mantengono la funzione di garanzia nell'evenienza di una possibile violazione. Per quanto riguarda la natura dei ricorsi, spetta a ciascuno Stato indicare l'organo competente: qui il Patto ha solo una funzione programmatica ed accessoria, mai sostitutiva, dei rimedi interni. Altra differenza tra i due Patti risiede nell'introduzione delle limitazioni: nel Patto sui diritti economici sociali e civili, ai sensi dell'articolo 4, è permesso alle parti di limitare la portata di ciascuna clausola in relazione alla materia trattata; nel Patto sui diritti civili e politici, invece, ciò è possibile solo ove concesso da specifiche clausole (articoli 12, 18, 19, 21, 22, 25); perché ciò avvenga, si devono verificare tre condizioni, e cioè:
1) che i limiti siano fissati con legge;
2) che non oltrepassino le misure compatibili con la misura del diritto;
3) che rispondano allo scopo di "favorire il benessere di una società democratica".
Consideriamo quindi le misure internazionali di applicazione: tale espressione indica gli strumenti collettivi mediante i quali gli Stati che abbiano stipulato accordi multilaterali o le organizzazioni internazionali che abbiano promosso accordi tra i membri, cercano di assicurare l'adempimento degli obblighi assunti da ogni contraente, di solito stabiliti con apposite clausole dagli accordi stessi[37]. Un esempio è il Protocollo finale relativo al Patto sui diritti civili e politici. Nel merito sono riscontrabili tre tipi di misure di applicazione:
a) rapporti periodici che i contraenti devono trasmettere sul loro operato, nell'adempimento degli obblighi: il loro esame viene compiuto da un organo già esistente[38] o da uno creato *ad hoc* e può comportare delle "raccomandazioni" che invitano lo Stato in questione a svolgere un'azione ulteriore per il rispetto dell'accordo;
b) un procedimento per la risoluzione delle controversie, relative all'esecuzione dell'accordo, sorte tra i contraenti, in seguito al quale il reclamante può anche sollecitare in ultima istanza, una decisione giudiziaria e non solo compromissoria;
c) un apposito organo può ricevere od esaminare comunicazioni o petizioni di individui che si ritengano vittime di violazione degli accordi: in tal caso, l'organo può formulare pareri, raccomandazioni o anche sentenze, in qualità di giudice internazionale.
In relazione ad a), questi sistemi di rapporti saranno tanto più efficaci quanto divengano più incisivi ed omogenei la forma dei rapporti, la composizione dell'organo cui saranno trasmessi, la possibilità della partecipazione o meno di altri organi al loro esame, la natura ed il risultato dell'esame stesso. Per quanto invece su b), il procedimento in questione riguarda solo gli Stati che avranno dichiarato di riconoscere la competenze del Comitato dei diritti dell'uomo a ricevere ed esaminare i loro reclami; esso consta di tre fasi:

1) una di contatto preliminare, in cui si cerca di far dialogare i due Stati interessati, attraverso il reciproco invio di "comunicazioni" sul problema, cui dare risposta entro tre mesi, risolvendo bonariamente la controversia;
2) una seconda fase in cui il problema viene deferito al Comitato dei diritti dell'uomo (articolo 28 Patto sui diritti civili e politici, parte V) se siano trascorsi invano i primi tre mesi dalla prima comunicazione, più altrettanti, senza che si sia raggiunta una

[36] Anche per queste clausole vale la regola della progressività, già enunciata nel precedente Patto.
[37] Vedi artt. 8-16 *Convenzione per l'eliminazione del razzismo*; artt. 19-59 *Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo*; artt. 21-29 *Carta sociale europea*.
[38] Consiglio economico e sociale per il PDESC, Comitato per i diritti dell'uomo del PDCP: il primo per la osservanza degli obblighi, l'altro solo allo scopo di super visione e di stimolo.

composizione amichevole; il Comitato presterà i suoi buoni uffici chiedendo alle parti ogni opportuna delucidazione, quindi, entro ulteriori sei mesi, dovrà elaborare un rapporto e sottoporlo alle parti: se verrà accettata la soluzione amichevole, il Comitato ne prenderà atto, altrimenti unirà al rapporto le allegazioni scritte dalle parti.

3) Una terza fase del procedimento avviene quindi se la controversia continui ad esistere ad un anno dal suo inizio; in tale fase, il Comitato nomina una Commissione di conciliazione di cinque membri scelti dalle parti o dal Comitato stesso. Entro altri dodici mesi, tale Commissione sottoporrà un rapporto al Presidente del Comitato: se non completano l'esame se ne darà atto, se invece si raggiunge una soluzione amichevole se ne redige un resoconto dettagliato: in tal caso le parti hanno tre mesi dalla notificazione del rapporto per accettare o meno le conclusioni della Commissione. Questo secondo tipo di misure è risultato essere totalmente innovativo nella disciplina internazionale.

L'ipotesi c) contempla il caso del Protocollo opzionale aggiunto al Patto sui diritti civili e politici, volto a realizzare uno strumento auspicato già nel 1962 come l'unico in grado di accordare una reale garanzia nell'ambito dei diritti dell'uomo: **il diritto di petizione**, in base al quale un individuo può ricorrere alle norme internazionali contro la violazione di uno dei diritti previsti dai Patti. Il *Comitato dei diritti dell'uomo* ha il compito di verificare l'ammissibilità del ricorso in base alla sottoscrizione, alla compatibilità con il Patto, all'essenza di parte rispetto al Patto, ma anche al Protocollo (di cui va riconosciuta la funzione) dello Stato colpevole della violazione e di quello sotto la cui giurisdizione si trova il ricorrente ed infine all'appello ai ricorsi interni[39].

Se ammissibile, la comunicazione viene portata a conoscenza dello Stato chiamato in causa, il quale entro sei mesi deve fornire spiegazioni scritte o dichiarazioni chiarificatrici che indichino il rimedio adottato. Alla fine della procedura, il Comitato può rivolgere suggerimenti e raccomandazioni (c.d. "vedute") allo Stato o all'individuo.

2. L'Articolo 27 - Patto sui diritti civili e politici

Questi, dunque, sono i capisaldi teoretici del problema dei gruppi "di minoranza" emersi nelle richieste di eguale trattamento e le misure legislative speciali che, in aggiunta alle leggi ordinarie, ne garantiscono la protezione.

L'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici è fortemente connesso al precedente; esso, infatti, afferma che: "in quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze, non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo". Il processo storico nel quale si formò tale articolo fu travagliato dal succedersi di varie formulazioni: per esempio, il concetto di appartenenza al gruppo fu suggerito per dare l'idea della totale impossibilità per un individuo di essere soggetto di diritto, mentre la parte "in quegli Stati nei quali esistono...", fu aggiunta solo in un secondo momento rispetto alla prima formulazione progettuale.

Entrarono in questa discussione dottrinaria tutti i problemi già considerati in relazione ad una corretta definizione del termine "minoranza". Ma sottolineiamo subito che è solo nel 1966, e con questo articolo 27, che si raggiunse finalmente il risultato che secoli di trattati avevano soltanto postulato: un principio sopranazionale di protezione, onnicomprensivo, universalmente accettato[40]. Un principio così ampio aveva subito in precedenza attacchi da molte delle grandi potenze, che non riconoscevano agli organismi

[39] La particolarità del sistema è tanto più importante se si considera l'obbligatorietà del ricorso all'ordinamento interno: da qui emerge la natura opzionale di questo ricorso.

[40] Cfr. la risoluzione 2200 A (XXI) dell'Assemblea generale ONU, nella sua 1496^ sessione plenaria del 16 dicembre 1966.

internazionali la maturità occorrente non solo alla sua formulazione, ma soprattutto alla sua garanzia. In questo senso, nel determinare cioè la natura delle obbligazioni imposte agli Stati, fu proprio inserita la parte che recita "...non possono essere privati", per cui si impegnavano gli Stati a non negare o impedire l'uguaglianza di diritto, ma anche le minoranze a non agire *motu proprio* per ottenere il riconoscimento giuridico. La delicatezza di tale formulazione[41] (in pratica solo un effettivo esercizio dei diritti posti dall'articolo 27 garantisce il diritto all'uguaglianza) ha spinto la Commissione a trovare altre misure speciali di garanzia, volte a bilanciare le disuguaglianze in relazione allo status etnico, linguistico o religioso delle minoranze. In sostanza l'articolo non mira a garantire una situazione privilegiata ad un gruppo rispetto agli altri, ma adotta un regime speciale per spingere gli Stati a considerare come membri di un determinato gruppo i soggetti in situazione di minoranza e quindi dare attuazione a quei provvedimenti richiesti per la protezione dei diritti umani ed il rispetto delle libertà fondamentali. L'enunciazione di diversi tipi di minoranze (etniche, linguistiche, religiose) non comporta l'esclusione reciproca: per esempio, tra la lingua e la cultura c'è una linea di demarcazione molto sottile, così come tra cultura e religione (con minori difficoltà d'individuazione), per cui molti aspetti dei diritti relativi alla cultura disciplinano anche persone in situazione di minoranza linguistica o religiosa.

La cultura

Esaminiamo gli aspetti principali delle fattispecie considerate dalla lettura dell'articolo 27 cominciando dai diritti delle persone poste in situazione di minoranza etnica nell'espressione della propria cultura: questa idea è strettamente legata, sia storicamente, sia dal punto di vista della logica umanitaria, alla libertà di espressione, considerata dall'articolo 19 dello stesso Patto. Mentre, però, molti governi hanno stabilito in via di principio che nel loro territorio i gruppi etnici sono liberi di conservare e sviluppare la propria cultura, sono comunque poche le leggi o le sentenze di corti costituzionali che riportano espressamente tale diritto, o che specifichino sotto quali misure legislative od amministrative bisogna dare attuazione a questo principio. L'analisi delle informazioni disponibili mostra che quando tali minoranze etniche siano uniformemente presenti su determinate aree, hanno migliori possibilità di mantenere la loro cultura: chiaramente però, se ottengono un'autonomia politica in relazione, appunto, alla territorialità, la responsabilità per la politica culturale esula dalla competenza centrale. Le misure prese a tutela di queste minoranze riguardano il campo letterario, attraverso la pubblicazione e traduzione di libri nella lingua del gruppo, l'assistenza finanziaria per gli scrittori o l'istituzione di case editrici specifiche; la creazione di enti istituzionali come dipartimenti della cultura, la promozione di ricerche sulla cultura, la lingua e le tradizioni del gruppo in questione; nel campo artistico, la creazione di fondi pubblici di utilità da investire, da parte dei governi, nel settore per la tutela e l'incoraggiamento delle manifestazioni artistiche locali; l'organizzazione di festival per le arti, mostre e compagnie stabili di teatro, danza o altre arti figurative. In questa direzione si è affermata la convinzione che, per rendere efficace questo tipo di politica culturale occorre diversificarla e concederle una vasta diffusione internazionale, anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa: televisione, stampa, radio. La tendenza principale è quella di garantire un sistema di diritto che protegga in maniera uniforme tutto il paese; in alcune realtà locali, specie in Asia od Africa, dove l'autonomia politica viene garantita a quelle aree di stanziamento di gruppi minoritari, si sommano ai principi fondamentali dell'autorità statale quelli particolari del diritto privato locale che consentono integrazioni difficilmente controllabili a un sistema più rigido; sembrerebbe però opportuno che debba essere la politica legislativa statale a regolamentare in assoluto i rapporti relativi a tali gruppi[42]. Un altro campo nel quale è necessario trasfondere la promozione della cultura dei gruppi di minoranza

[41] Cfr. CAPOTORTI F., *op. cit.* 1991.
[42] *Ibidem.*

è quello dell'educazione: l'accesso a scuole speciali, ma anche il diritto di scegliere la propria istituzione scolastica costituisce un elemento chiave per l'attuazione di una corretta politica non discriminatoria.

La lingua

Passiamo ora a considerare la categoria delle minoranze linguistiche; il problema principale è la selezione di una lingua, all'interno di una società poliglotta, da considerare come ufficiale; è una decisione politica, basata su di una certa quantità di fattori, come quello numerico, della consistenza di un ceppo linguistico, oppure, la sua posizione politica od economica all'interno di un paese, l'esistenza ai confini di uno Stato nel quale la lingua ufficiale sia quella che, nel paese in questione, è considerata di minoranza. Ci sono in proposito quattro diversi approcci al problema: una soluzione è quella di dichiarare nazionali o ufficiali tutte le lingue parlate dai vari gruppi; ciò avviene, per esempio, in Svizzera, dove, nonostante il 75% della popolazione sia di ceppo germanico, le lingue ufficiali sono il tedesco, il francese e l'italiano, mentre, altri ceppi linguistici minori, quali il romancio, godono di una "autonomia" locale cantonale. Una seconda soluzione limita ad alcune soltanto tra le lingue dei vari ceppi la designazione di ufficiale, così come in Finlandia la lingua della minoranza svedese e non quella dei Lapponi, è stata aggiunta al finnico come lingua ufficiale[43]. Una terza soluzione è quella di riconoscere alla lingua parlata dalle minoranze uno status di ufficialità a livello strettamente regionale: è il caso dell'accordo del 1946 tra governo italiano ed austriaco per la risoluzione del problema del bilinguismo in Alto Adige (o Südtirol), ed anche di altri, come quelli tra l'Austria e le minoranze serbo-croate allocate in Carinzia e Stiria, tra Italia e Francia per le popolazioni valdostane, tra Italia e Jugoslavia (ora tra Italia e Slovenia) per il territorio di Trieste. Lo stesso è accaduto nell'Iraq prebellico, ove era stato riconosciuto pari dignità al curdo e all'arabo nella regione in cui si trova la minoranza curda. Quarto approccio al problema è il caso in cui non venga garantito uno status di ufficialità alla lingua della minoranza, ma il diritto al suo utilizzo sia garantito costituzionalmente, oppure a livello di leggi e trattati: situazioni del genere esistono in Danimarca per il tedesco, in Bulgaria, in Cecoslovacchia, in Polonia, in Romania, Malaysia, Sri Lanka, ed in USA; così come in molti Paesi africani ed asiatici in cui è stata scelta come nazionale la lingua parlata dalla maggior parte della popolazione ed insieme del gruppo etnico principale, senza tener conto delle minoranze. Il problema delle minoranze di lingua si pone costantemente sia dal punto di vista dell'educazione, quindi dello sviluppo della cultura del gruppo, sia dal punto di vista della normale vita di relazione col resto della popolazione, quindi nei mass-media, nelle aule di tribunale, in tutti gli usi ufficiali o meno; non è però generalizzabile, dato che in alcuni Paesi esistono delle difficoltà pratiche per l'attuazione dei principi di uguaglianza, tra i quali i costi, in relazione alla situazione economica del paese ed alle sue prospettive di sviluppo; inoltre quelle misure applicabili a livello primario scolastico, possono non esserlo più, procedendo verso un livello di istruzione secondario od universitario. Un altro problema che viene considerato dall'articolo 5 della Convenzione UNESCO del 1960, contro le discriminazioni nel campo dell'educazione, è che l'apprendimento della lingua del ceppo di appartenenza non deve essere di ostacolo all'apprendimento della lingua parlata dalla comunità nel suo insieme, cosa che chiaramente porterebbe, in senso opposto, ad un ulteriore trattamento discriminatorio.

La religione

Arriviamo infine alla categoria di minoranze in relazione al culto professato: tale problema include chiaramente la protezione dei diritti dei membri dei gruppi religiosi, tra cui

[43] Articolo 14 della Costituzione finnica.

il godimento e l'esercizio della libertà di pensiero, coscienza e religione, che riguarda un pò tutti i gruppi di minoranza. Nell'ambito ONU, questo antico problema, che abbiamo visto collocarsi per primo nell'analisi storica della disciplina, sia cronologicamente, sia per l'importanza conferitagli da molti trattati, venne sollevato già nel 1962, al fine di delineare uno studio in materia[44] da parte della Commissione per i diritti umani, studio poi completato nel 1964, adottato parzialmente dall'Assemblea e non più considerato fino al 1972 quando fu ripreso il laborioso iter di ricerca, ancora non concluso, per giungere ad una specifica dichiarazione per l'eliminazione di ogni forma di intolleranza religiosa con un relativo Patto.

Insieme al materiale conseguimento delle libertà fondamentali, è però necessaria una politica di sussidi attraverso cui lo Stato possa dare assistenza all'attività delle comunità minoritarie, i cui problemi risiedono non solo a livello individuale, ma anche a livello collettivo, così come è testimoniato dall'estrema complessità della natura delle relazioni tra Stato e religioni, rapporti che spesso hanno ingenerato il problema quando sono emerse resistenze contro posizioni di privilegio causate dalla religione di Stato. Al momento quindi è solo l'articolo 27 ad avere una minima considerazione per le comunità che si trovano a professare un culto non ufficiale, sia che venga loro riconosciuto un particolare status, sia che ciò non faccia parte dell'ordinamento locale. È già riconosciuto un eventuale finanziamento alla comunità religiosa da parte dello Stato in cui si trova, sia a vantaggio della comunità, sia a svantaggio rispetto ai sussidi riconosciuti alla religione di Stato, o attraverso le tasse che gli appartenenti al gruppo devono versare a beneficio di culti non professati. Altre situazioni giuridiche di svantaggio per le minoranze religiose sono l'impossibilità di contrarre matrimonio secondo le regole del proprio culto, l'imposizione di feste religiose "nazionali" in disaccordo con il loro culto, oppure l'impossibilità di esercitare obiezione di coscienza nei riguardi del servizio militare, o di prestare giuramento secondo il proprio credo. È per questi ed altri motivi che il disegno di legge per un Patto internazionale per l'eliminazione di tutte le discriminazioni religiose contiene previsioni circa le libertà suddette ed, in più, quella di aderire o meno ad una religione o ad un credo, di cambiarla, di manifestarne i principi in pubblico ed in privato, di esprimere pareri in ambito di culto; gli Stati devono poi assicurare particolarmente le libertà in materia di riunione, di insegnamento di ogni credo, della pratica attraverso l'istituzione di organismi assistenziali ed educativi, la libertà di effettuare i pellegrinaggi prescritti o di celebrare le feste comandate ed inoltre una protezione legale per tutti i luoghi di culto, la libertà di non contrarre giuramento secondo il credo nazionale, di organizzazione locale, regionale, nazionale e sovranazionale connessa all'esercizio del culto professato. Molti Paesi hanno già adottato provvedimenti riguardanti i problemi messi qui in risalto, ma sarà solo con la versione finale di questa convenzione internazionale che si potrà dare attuazione al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici. Il 18 dicembre 1992 l'Assemblea generale dell'ONU ha collocato forse quel tassello che mancava da più di 44 anni, attraverso l'adozione della "Dichiarazione sui diritti delle persone in situazione di minoranza nazionale, etnica, religiosa o linguistica", e, se come solitamente in ambito ONU accade, che cioè all'adozione di una dichiarazione, che enuncia dei principi generali, segue una convenzione ad essa relativa[45] più specifica nei mezzi di controllo, presto dovrebbe colmarsi quel "gap" temporale esistente fra provvedimento internazionale e sua ratifica in ambito nazionale che ha sempre, finora, reso vani gli sforzi di politica umanitaria internazionale.

3. La Convenzione europea sui diritti umani.

Cerchiamo adesso di approfondire il discorso sul sistema di garanzie, per certi versi

[44] Assemblea generale ONU: risoluzione 1781 (XVII) 12-62.

[45] Cfr. BOKATOLA I.O., *La déclaration des Nations Unies sur le droits des personnes appartenant a des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, in «Revue générale de droit international public», 97, 1993.

innovativo, creato dal Consiglio d'Europa attraverso la Convenzione europea sui diritti umani (firmata a Roma il 4 novembre 1950) ed i Protocolli addizionali (il primo dei quali firmato a Parigi il 20 marzo 1952), i cui articoli 1 - 4 sono parte integrante della Convenzione. Tale sistema di garanzia è volto più verso i diritti civili e politici che quelli economici, sociali e culturali, garantiti invece dalla Carta sociale europea, consacrando un compromesso tra esigenze sovrane degli Stati ed umanitarie degli individui[46].

In sostanza, il meccanismo internazionale di controllo creato a garanzia dei diritti umani è composto da una serie abbastanza complessa, e a prima vista macchinosa, di operazioni: l'individuo o il gruppo che sostiene di esser vittima di una violazione commessa da uno Stato contraente (non importa che il ricorrente vi appartenga) che abbia accettato l'articolo 25 della Convenzione[47], può presentare ricorso alla Commissione europea dei diritti umani, composta da 21 esperti, che agiscono a titolo individuale, la quale esamina la ricevibilità del ricorso; se questo risulta proceduralmente corretto e, almeno a prima vista, non manifestamente infondato, la Commissione lo esamina nel merito. Tale organo effettua dunque una funzione di filtro per evitare possibili perdite di tempo (e di credibilità del diritto di petizione come strumento evoluto di tutela). Se dall'esame di merito si deduce la fondatezza del ricorso, la Commissione può proporre alle due parti (il ricorrente ed il governo posto sotto accusa) un componimento amichevole della vicenda (articolo 28), attraverso un indennizzo forfettario o l'impegno di abolire le misure criticate. Se tali "buoni uffici" falliscono, la Commissione redige e trasmette il suo rapporto (articolo 31) alla Corte europea dei diritti umani, anche essa composta da 21 membri; se però lo Stato accusato non ne ha accettato previamente la giurisdizione (vd. In proposito la questione tra Cipro e la Turchia), o se il caso non riveste particolare importanza per la Commissione, tale rapporto viene sottoposto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che è un organo politico (per cui spesso si attiene al parere della Commissione). Quindi, il risultato del procedimento può essere una sentenza della Corte, di assoluzione o di condanna, od anche una decisione del Comitato dei Ministri: in caso di condanna, lo Stato può essere tenuto a fornire "un'adeguata soddisfazione" alla vittima della violazione, anche pecuniaria, mentre il Comitato dei Ministri ha il dovere di sorvegliarne l'ottemperanza. Alla Commissione possono ricorrere anche gli Stati contraenti, oltre ad individui singoli o a gruppi. Fino alla fine del 1987, a fronte di 13.457 ricorsi individuali, solo 523 furono dichiarati ammissibili dalla Commissione, mentre 258 volte si è pronunciato il Comitato dei Ministri: moltissime le sentenze di condanna degli Stati contraenti. Requisiti per l'ammissibilità del ricorso sono la sua sottoscrizione, il carattere della novità e l'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni da non più di sei mesi. Il procedimento si può inoltre svolgere nella lingua del ricorrente e viene garantito, a certe condizioni, il diritto al patrocinio gratuito.

Come si può notare, è già con la convenzione che si realizza, con 16 anni di anticipo sul Protocollo facoltativo aggiunto al Patto sui diritti civili e politici ONU, la prima attuazione al diritto di petizione, attraverso cui è il cittadino a ricorrere direttamente contro uno Stato (articolo 13) anche straniero, a causa della violazione di un diritto o libertà fondamentale, quasi limitandone la sovranità nazionale (cosa che fu e continua ad essere il principale ostacolo all'introduzione generalizzata di simili sistemi), attraverso l'eventuale condanna, per mezzo dell'organo giurisdizionale, reale e non limitata ad "inviti" o "raccomandazioni". Il Comitato dei Ministri deve altresì esaminare le misure atte a realizzare gli scopi del Consiglio d'Europa (articolo 15 a) tra cui la salvaguardia e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 1 b). Il collegamento tra i poteri statutari del Comitato dei Ministri ed il sistema di garanzie esaminato si può dedurre dalla possibilità di esercitare il potere di interpellanza, devoluto al Segretario generale del Consiglio d'Europa dall'articolo 57, per il quale "ogni parte contraente fornirà su domanda del Segretario generale le

[46] Cfr. CASSESE A., *op. cit.*

[47] Articolo 25: competenza facoltativa della Commissione europea dei diritti umani, per i ricorsi contro gli Stati che abbiano dichiarato di riconoscere la competenza della Commissione in tale materia.

spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione delle disposizioni della Convenzione". In relazione alle domande provenienti dagli Stati contraenti, la Commissione ha competenza obbligatoria; facoltativa nel caso di ricorsi individuali, di gruppi non governativi o di privati, che peraltro costituiscono la maggior parte. La Commissione esercita la propria competenza sotto diversi profili: *ratione personae*, *materiae*, *temporis*, *loci* (articoli 25, 26, 27), inoltre non si attiene strettamente al *petitum*, ma esamina se i fatti documentino possibili violazioni, anche se non espresse direttamente dal ricorrente. Il ruolo della Commissione risulta, in sostanza, definito dall'articolo 19 e consiste nell'assicurare il rispetto degli impegni assunti dalla Convenzione per le Alte Parti contraenti come necessario tramite tra i ricorrenti e la Corte europea per i diritti umani. Le parti contraenti hanno voluto conferire un carattere facoltativo a quelle clausole della Convenzione che condizionano l'effettivo raggiungimento dello scopo o, a seconda dei casi, il suo migliore raggiungimento: si tratta delle clausole degli articoli 25 e 46 relativi, rispettivamente, ai ricorsi individuali ed alla giurisdizione della Corte. Le clausole sono state sottoscritte dalla quasi totalità degli Stati contraenti, in attuazione del principio di riconoscimento ad ogni persona dei diritti e delle libertà senza distinzione di sesso, lingua, razza, religione, colore od opinione politica, appartenente ad una minoranza nazionale, per nascita o altra condizione (articolo 14), pietra miliare della formazione di un sistema di diritto pubblico europeo. La fattispecie dei diritti economici e sociali, come accennato, viene considerata nel quadro della Carta sociale europea del 1961, entrata in vigore quattro anni più tardi e vincolante vari Stati europei in materia di diritto al lavoro, equità retributiva, condizioni di lavoro delle donne e dei fanciulli, diritti sindacali e sicurezza sociale; si tratta però di disposizioni che prevedono misure di ordine interno, attraverso leggi od altri mezzi appropriati, come le convenzioni collettive, affinché sia concessa agli interessati la titolarità dei diritti considerati. Il dettaglio dei lavori preparatori chiarisce meglio la formula di garanzia, un poco oscura, della Carta sociale, introdotta precipuamente per escludere ogni possibilità per gli interessati di avvalersi direttamente delle disposizioni della Carta davanti alle autorità o giurisdizioni nazionali[48]. A tale sistema di garanzia partecipano organi diversi: l'esito del controllo può consistere in una raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a maggioranza di due terzi (cioè almeno 14 membri) verso lo Stato contraente risultato colpevole. Tale garanzia risulta meno incisiva di quella prevista dal meccanismo composto da Commissione e Corte europea, data la diversa natura dei diritti considerati: in questo caso è necessaria l'adozione, da parte degli Stati, di preventive misure sociali di ordine interno. Da ciò deriva la difficoltà di portare a conoscenza degli organi internazionali di controllo tali misure interne che di volta in volta vengono adottate in attuazione alla Carta sociale. Risulta anche evidente la necessità di una distinzione tra norme giuridiche finalizzate a stabilire direttive obbligatorie per l'azione governativa in ambito sociale e norme giuridiche volte all'effettivo riconoscimento dei diritti in questione: le prime norme si trovano sia nella Carta sociale, sia nel Patto dell'ONU e sono pertanto di diritto internazionale; le seconde, invece, competono alla normativa giuridica interna degli Stati contraenti. Di conseguenza la tutela delle prime è devoluta agli appositi organismi internazionali, mentre spetta alle istanze nazionali dei singoli Stati far rispettare il diritto interno, conformemente alle prescrizioni internazionali. Bisogna però accertare che queste prescrizioni indicate dagli ordinamenti interni servano effettivamente a conferire ai soggetti tutelati uno status internazionale conforme ai diritti previsti dalla Carta sociale europea; c'è chi sostiene che ciò avvenga e che in sostanza si chiuda un cerchio ideale tra la Carta sociale e la Convenzione europea[49]. Infatti, se si considera questa garanzia giudiziaria, senz'altro la più importante, si deve riconoscere alle persone anche il diritto alla buona amministrazione giudiziaria (articolo 6. 1 della Convenzione), che prevede un tribunale speciale per la risoluzione delle "controversie sui

[48] Come notò il Presidente Laroque, nel suo discorso introduttivo: cfr. SPERDUTI G., *Colloquio sulla Carta sociale europea*, SIOI, Roma 1977.
[49] *Ibidem*.

diritti di carattere civile". Ne consegue che l'articolo 6. 1 della Convenzione non si applica solo alle contestazioni fra privati, ma anche nelle cause relative alla responsabilità della pubblica autorità. Ora, tutti i diritti sociali enunciati in generale dalla Carta sociale tra la 1^ e la 2^ parte mantengono stabilmente la propria caratterizzazione, restando distinguibili tra economici, culturali ed altri, ma sempre come sottocategorie dei "diritti di carattere civile".

FIGURA 8: *Paesi europei che hanno riconosciuto nell'ordinamento le lingue regionali o minoritarie.*

FIGURA 9: *Paesi europei che hanno aderito alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.*

FIGURA 10: *Le lingue europee*.

Capitolo IV

ANALISI DEL SISTEMA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

1. Obiettivi perseguiti dai governi

L'analisi delle misure internazionali di applicazione, sopratutto quelle incluse nei Patti e nel Protocollo opzionale, ha messo in luce parecchie deficienze del sistema internazionale di tutela dei diritti umani: i rapporti degli Stati sono oggetto di esame superficiale che può solo concludersi con raccomandazioni di ordine generale, senza alcuna segnalazione particolare. La procedura per la risoluzione delle controversie, che si fonda esclusivamente sulla buona volontà degli Stati, può inoltre essere interrotta da una Parte prima della nomina della Commissione di conciliazione e non consente il ricorso unilaterale ad organi giudiziari nel caso che l'accordo si riveli impossibile; il sistema della petizione individuale può essere bloccato da una dichiarazione di inammissibilità da parte dell'organo che la riceve ed in ogni caso, se ammissibile, non dà luogo ad alcun esame sul fatto, né a valutazioni giuridiche: è infatti previsto che il Comitato per i diritti dell'uomo, che non è organo giurisdizionale, si limiti ad esprimere le sue "vedute". Tali mancanze vengono alla luce attraverso il confronto con le misure di applicazione contenute in altri strumenti internazionali (come la Corte europea dei diritti dell'uomo).

Complessivamente si è portati a ritenere il sistema dei rapporti previsti dai due Patti come uno strumento di informazione più che di controllo; riescono quindi maggiormente utili quelli in materia economica, sociale e culturale, nei quali l'informazione può servire per una azione internazionale di assistenza[50].

In maniera analoga si era espressa l'enunciazione del principio di autodeterminazione dei popoli, contenuta nei Patti agli articoli 1, con carattere di diritto fin dal 1966; se ne trova conferma ulteriore in sede europea, nell'Atto finale della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa del 1975 (c.d. Atto di Helsinki), in cui si ribadisce il diritto di tutti gli Stati a scegliere liberamente la loro forma di amministrazione, di politica, di governo e di economia. Sempre in materia, successivamente, in ambito ONU, altri atti furono la Dichiarazione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale e la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, mentre al di fuori dell'ONU, tale diritto fu considerato anche nella Carta Africana dei diritti dell'uomo (1981) come imprescrittibile ed inalienabile[51]. Bisogna tuttavia verificare se il diritto all'autodeterminazione appartenga al popolo quando questo costituisce l'unica collettività presente in una organizzazione statuale, ovvero alle singole collettività quando più d'una coesistano nell'ambito dello stesso territorio.

Nella prima ipotesi, si prenda ad esempio il fenomeno della decolonizzazione negli anni '60, non sono sorti particolari contrasti nel riconoscere il diritto all'autodeterminazione ad uno o più popoli "coloniali"; ma, esauritosi il fenomeno, si è visto anche che il contenuto di questo diritto andava ben oltre tale implicazione: quando però si è tentato di applicare tale principio alle spinte nazionalistiche di alcune etnie, è subito sorta la preoccupazione che l'autodeterminazione fosse confusa con l'autonomia *tout cour*: ciò avrebbe significato automaticamente il crollo per l'Europa dei confini politici mantenuti in vigore per oltre trent'anni[52]. Le Nazioni Unite dovevano quindi trovare un limite a questo principio, con nuove e convincenti argomentazioni giuridiche: ed infatti nell'ambito della Dichiarazione sui principi delle relazioni amichevoli fra gli Stati si è introdotto un'altro concetto, quello

[50] Cfr. CAPOTORTI F., *op. cit.*, 1967.
[51] Cfr. ZANGHÌ C., *op. cit.*
[52] Cfr. *ibidem.*

dell'integrità territoriale, secondo il quale sembrerebbe che il diritto all'autodeterminazione non possa essere riconosciuto ad un popolo, laddove l'esercizio del diritto stesso porti allo smembramento dell'unità territoriale. Ma ciò sarebbe una *contradictio in terminis*, in quanto non si può limitare il diritto ad un soggetto soltanto sulla base di una mera circostanza di fatto e cioè sull'esistenza nell'ambito territoriale di uno o più di un popolo. Probabilmente questo concetto di integrità territoriale ha essenzialmente un significato politico: tende cioè ad evitare che siano incoraggiati i processi di smembramento o di secessione nell'ambito degli Stati; del resto la stessa Dichiarazione contiene anche dei limiti a tal principio, laddove, per esempio, si considera legittimo il diritto all'autodeterminazione di un popolo, anche se il suo esercizio dovesse condurre allo smembramento dello Stato, qualora il potere costituito nell'ambito di quel territorio non rispetti i diritti dell'uomo[53]. Nella pratica poi, a fronte di numerosi esempi di esercizio del diritto di autodeterminazione, come in Congo, Nigeria e Pakistan, da cui si sono scissi altrettanti Stati col beneplacito della comunità internazionale, ci sono invece altre istanze autonomiste contro cui è stato inspiegabilmente invocato il principio dell'integrità territoriale: a Cipro, per fare un esempio, ove pare non si possa dare luogo all'autodeterminazione turco-cipriota, o nei territori del Caucaso, ove si rispolverano terminologie passate, ammonendo di fare attenzione alla "balcanizzazione", alla frammentazione, cioè, di queste ex unità territoriali in nome di un'integrità non più voluta dal popolo. Tutto ciò perché? È forse legittimo pensare che gli Stati europei abbiano continuato a giudicare la legittimità degli avvenimenti solo per mantenere finalità politiche ben precise, come la intangibilità dei confini dei Paesi europei, o dei Paesi sui quali gli europei avevano una particolare influenza o, peggio, degli specifici interessi economici o strategici[54]. In quei Paesi dove viene praticata una politica pluralistica a riguardo di quei gruppi etnici o linguistici in essi presenti, l'istituzione di strutture di governo federalistico per le garanzie autonomistiche di particolari regioni sono state considerate efficaci al fine di salvaguardare l'identità culturale e i diritti fondamentali di questi gruppi, eccezion fatta per il rapporto tra la Corsica e la Francia (i c.d. accordi di Matignon del 2002 sono falliti). Presupposto di tale concezione è però l'allocazione geografica in un dato territorio di queste minoranze; la contropartita potrebbe rivelarsi nel tempo in uno sbilanciamento rispetto ad altri gruppi minoritari non omogenei, residenti in aree differenti dello stesso paese. In altri Paesi tale concezione pluralistica è stata integrata dall'adozione di misure speciali per la garanzia dei diritti delle minoranze, nell'ambito di un unitario disegno di governo. L'effetto del corporativismo dei gruppi etnici[55] sul pluralismo etnico non è però chiaro: l'incorporazione di gruppi etnici può infatti avere una notevole varietà di conseguenze, in relazione all'estensione del paese ed alla coesione del gruppo stesso. Nei Paesi, poi, in cui i gruppi di minoranza non siano riconosciuti implicitamente od esplicitamente, la politica adottata è normalmente quella dell'assimilazione. Nei Paesi in via di sviluppo, a causa della facilmente riscontrabile fragilità di governo, valori fondamentali come unità nazionale e sicurezza dello Stato sono spesso calpestati: in tal caso i caratteri multilinguistici ed etnici vanno valutati di volta in volta, giacché è spesso accaduto che tali requisiti, apparentemente contrastanti, abbiano guidato una certa quantità di questi Paesi al riconoscimento dell'integrazione dei gruppi minoritari, come un adeguato obiettivo politico. C'è chi considera che il sistema dell'integrazione non possa in nessun caso essere imposto ai membri dei gruppi di minoranza, ma dipenda sempre ed essenzialmente dalla loro libera volontà[56]. L'esperienza ha infatti mostrato che in una società multirazziale il modo più efficiente, corretto e pacifico per l'edificazione di una nazione unitaria consista per lo Stato in questione nell'adottare una politica di salvaguardia

[53] Cfr. *ibidem.*
[54] Cfr. *ibidem.*
[55] Tale termine, di cui spesso si è abusato, non viene usato né nell'accezione medioevale, né in quella fascista, bensì in quella societaria resa popolare da Schmitter P., Lehmbruck G. ed altri. Cfr. SAFRAN W., *Non separatist policies regarding ethnic minorities*, in «International Science Review», 15, 1994.
[56] Cfr. CAPOTORTI F., *op. cit.*, 1991.

delle tradizioni proprie dei singoli gruppi che lo compongono. Il desiderio di evitare il separatismo e di difendere l'integrità dello Stato è il chiaro obiettivo di ogni governo: questo è il limite più arduo per l'introduzione di ogni politica minoritaria, ma è al tempo stesso il risultato cui dovranno tendere le istanze egualitarie dei gruppi minoritari, per una società tesa a garantire unitariamente le specifiche esigenze dei suoi componenti.

2. Un caso emblematico: i conflitti nella ex Jugoslavia

La Jugoslavia, Stato federale multinazionale, ha cessato di esistere già prima del 27 aprile 1992, data della proclamazione di una nuova Repubblica federale di Jugoslavia, formata dal Montenegro e dalla Serbia: era certo lo Stato europeo meno omogeneo, fondato su di un sistema composto da tre elementi, le sei nazionalità ufficialmente riconosciute ossia croati, macedoni, montenegrini, musulmani, serbi e sloveni, ciascuno all'interno di una Repubblica; poi i dieci gruppi etnici iugoslavi, tra i quali i più importanti sono gli albanesi nel Kossovo e gli ungheresi in Vojvodina; quindi gli altri gruppi di minore importanza numerica, tra cui figurano cittadini d'origine austriaca ed italiana.

L'impalcatura di tale sistema era decisamente precaria, se consideriamo che il gruppo nazionale più importante, i serbi, al censimento del 1981 non rappresentava che il 35% dell'intera popolazione; nel frattempo, le dichiarazioni di indipendenza di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia hanno prodotto la frammentazione territoriale che ha condotto alle recenti tragedie. E se la Slovenia non ha posto alcun problema, a causa della sua omogeneità etnoculturale, ed al contempo la questione macedone si risolverà di concorso con la cessazione delle rivendicazioni greche ad una territorialità estesa, il problema bosniaco e croato si protrarrà, invece, fino a quando tale nuova Jugoslavia di predominanza serba continuerà ad essere fonte di minaccia incombente[57].

Appare chiaro che alla base della crisi jugoslava, caratterizzata dal persistente uso della forza e dall'interruzione delle negoziazioni, sia stata prevalentemente la volontà serba di dare appoggio politico e militare a quella che il presidente serbo Milosevic considerava la "giusta battaglia" dei due milioni di serbi di Bosnia e Croazia; nell'incapacità di indirizzare correttamente questo processo di smembramento, le autorità serbe hanno voluto giustificare il loro operato richiamandosi al diritto all'autodeterminazione della minoranza serba[58] in Bosnia (33%) e Croazia (10% della popolazione). La situazione attuale vede il territorio bosniaco controllato per il 65% dai serbi, per il 30% dai croati e per il rimanente dai musulmani, tanto da costituire una "repubblica serba" in territorio bosniaco, avversata da un'alleanza costituita da bosniaci e croati, alleanza però non scevra da contraddizioni e diffidenze reciproche, derivanti dai timori che, anche tra alleati, nell'ambito di questi continui rivolgimenti sociali, le naturali legittime aspirazioni di un gruppo nazionale si tramutino in egemonia ed accentramento politico; si è assistito quindi, nonostante le dichiarazioni di principio fatte anche in occasione della Conferenza di Ginevra sull'ex Jugoslavia, ad una chiara strumentalizzazione delle minoranze nazionali locali, sopratutto da parte della Serbia, ma in minor misura anche dalla Croazia. Per esempio, il testo costituzionale della nuova Jugoslavia, ristretta a Serbia e Montenegro, prevede che il nuovo Stato possa allargarsi a tutte le repubbliche che lo desiderino, ed incoraggia le repubbliche secessioniste serbe di Bosnia e Croazia, autoproclamatesi tali, a far valere il loro diritto all'autodeterminazione in vista dell'annessione.

Non stupisce dunque, che ciascuna parte attualmente miri a consolidare le proprie conquiste territoriali, anche se conseguite a danno delle minoranze, prima del sopravvento del necessario regolamento politico che in un prossimo futuro dovrà regolamentare gli statuti

[57] Oppure fino a quando il territorio bosniaco occupato dai serbi non si riduca dal 70% attuale all'auspicato massimo del 51% (Consiglio di Sicurezza ONU – 2 dicembre 1994).
[58] Da «Le Monde» del 24 luglio 1992.

delle minoranze nazionali del nuovo Stato[59]. È quindi possibile che la nuova Jugoslavia possa diventare ancora nucleo di tensioni interetniche, come già è accaduto nelle regioni periferiche del nuovo Stato, Kossovo e Vojvodina, in cui è stata appoggiata una politica di pulizia etnica, con l'espulsione da quest'ultima provincia autonoma dei non serbi, specificamente croati ed ungheresi, ivi originari, costituenti con mezzo milione di individui il 17% della popolazione; queste espulsioni forzate mirano anche a rimpiazzare tali minoranze con i profughi serbi di Bosnia e Croazia; così avviene anche nel sud della Serbia, il Sandjak, ove viene perseguitata una parte rilevante della comunità musulmana. La situazione è ancora più esplosiva nel Kossovo, dove oltre un milione di albanesi che costituiscono il 90% della popolazione sono stati privati del loro statuto autonomo dal 1991 ed occupati dalle più agguerrite milizie serbe. L'intervento della comunità internazionale ha scongiurato una guerra a sfondo etnico che si sarebbe potuta protrarre per anni. In questo contesto le Parti sono totalmente contrapposte: da un canto i serbi si sono annessi il Kossovo come parte integrante del loro territorio; gli albanesi, dall'altra, hanno rivendicato il diritto dei popoli all'autodeterminazione, indetto delle elezioni nel maggio 1992, eletti un nuovo Parlamento ed un Presidente, inasprendo il contrasto con sentimenti irredentisti mai sopiti, votati all'unificazione col Governo centrale di Tirana, per la costituzione di una "grande Albania" (dato che più del 50% del ceppo albanese vive al di fuori dei confini del paese, nel Kossovo, in Macedonia e in Montenegro: 3,2 milioni contro i 2,5 milioni entro confine)[60]. Anche se la missione della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione Europea ha cercato di smorzare questi sentimenti[61], producendo parallelamente pressioni sulle autorità serbe per la concessione di uno statuto autonomo agli albanesi del Kossovo, l'intervento non ha avuto buon esito: più che di una tensione di gruppo minoritario si è giunti alla più grave situazione di una nazione divisa. Tesi mirante ad una risoluzione pacifica della controversia nel Kossovo è quella di chi auspica prima di tutto una separazione della questione in esame dall'insieme dei conflitti in atto nella ex Jugoslavia[62], attraverso la designazione da parte ONU di un gruppo di personalità serbe e kossovare che convengano all'elaborazione di un accordo tra le parti, affiancando tale comitato alle misure prese dall'Onu per la ristabilizzazione della pace. Le due delegazioni dovrebbero chiaramente godere dell'approvazione sia delle rispettive controparti, sia del mediatore ONU nominato dal Segretario generale, incaricato di organizzare gli incontri. Tale mediatore dovrà stilare un ordine del giorno contenente le rivendicazioni di ciascuna parte ed un termine ragionevole, ma il più breve possibile, per la conclusione dei lavori. Tali consultazioni dovranno preferibilmente avvenire nel Kossovo.

I problemi da considerare in tale convegno, ed è qui la nota innovativa, dovrebbero limitarsi a risolvere le questioni relative all'educazione, alla sanità, all'economia ed alla composizione delle discriminazioni in materia di lavoro, diritti culturali e linguistici, religioni e tradizioni afferenti ad un'area multietnica come il Kossovo, senza assolutamente considerare le questioni di interesse primario, quali lo Statuto territoriale autonomo, che da parte albanese viene auspicato, e la delimitazione delle frontiere, per i quali problemi si rimanda ad un ambito politico più elevato. Il mediatore dovrebbe infine istituire una procedura di ricorso, presso un "ombudsman", ed un meccanismo di supervisione sul rispetto degli accordi trattati. Con tale separazione del problema politico da quello culturale si eviterebbe di giungere necessariamente alla nascita di un nuovo Stato: si tratta sempre del principio di autodeterminazione, così come espresso dall'articolo 1 dei Patti[63], ma completato da quello della autolimitazione, in ambedue i sensi: la nazione maggioritaria, che costituisce lo Stato, deve rinunciare all'interpretazione esclusiva della dottrina della sovranità nazionale,

[59] Cfr. ONU, *Research papers*, 21, 1993.
[60] Cfr. LENDVAI P., *Tensions nationales et menace sur la sécurité dans les Balkans*, in «Politique Etrangère», 56, 1991.
[61] Assemblea parlamentare CSCE - Budapest 5-7-1992.
[62] Cfr. CHOSSUDOVSKY E., *Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca,* in «Le Monde diplomatique», 471, 1993.
[63] E cioè libertà di scelta, senza alcuna interferenza esterna, nella determinazione delle forme della propria autonomia politica, delle proprie istituzioni e del proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

per ciò che la conduce a ritenersi unica depositaria dell'identità Stato-nazione, escludendo di conseguenza le aspirazioni autonomistiche degli altri gruppi nazionali, i quali gruppi, a loro volta, debbono limitare le rivendicazioni autonomistiche nel senso di permetterne, ove possibile, lo sviluppo e la realizzazione nell'ambito istituzionale dello Stato[64]. Autodeterminazione significa quindi prevalentemente, almeno in Europa, qualsiasi forma di autonomia richiesta dal gruppo per la preservazione della sua identità nazionale che è, o dovrebbe essere, realizzabile all'interno di un ordinamento democratico; con questa nuova chiave di lettura di tale principio, ai fini della tutela delle minoranze, si abbracciano tutte le "nazionalità" oggi presenti in Europa, giacché più limitati aspetti minoritari, come la lingua e la religione, non congiunti ad una identità nazionale possono essere risolti agevolmente in uno Stato democratico, rispettoso dei diritti di tutti gli individui[65].

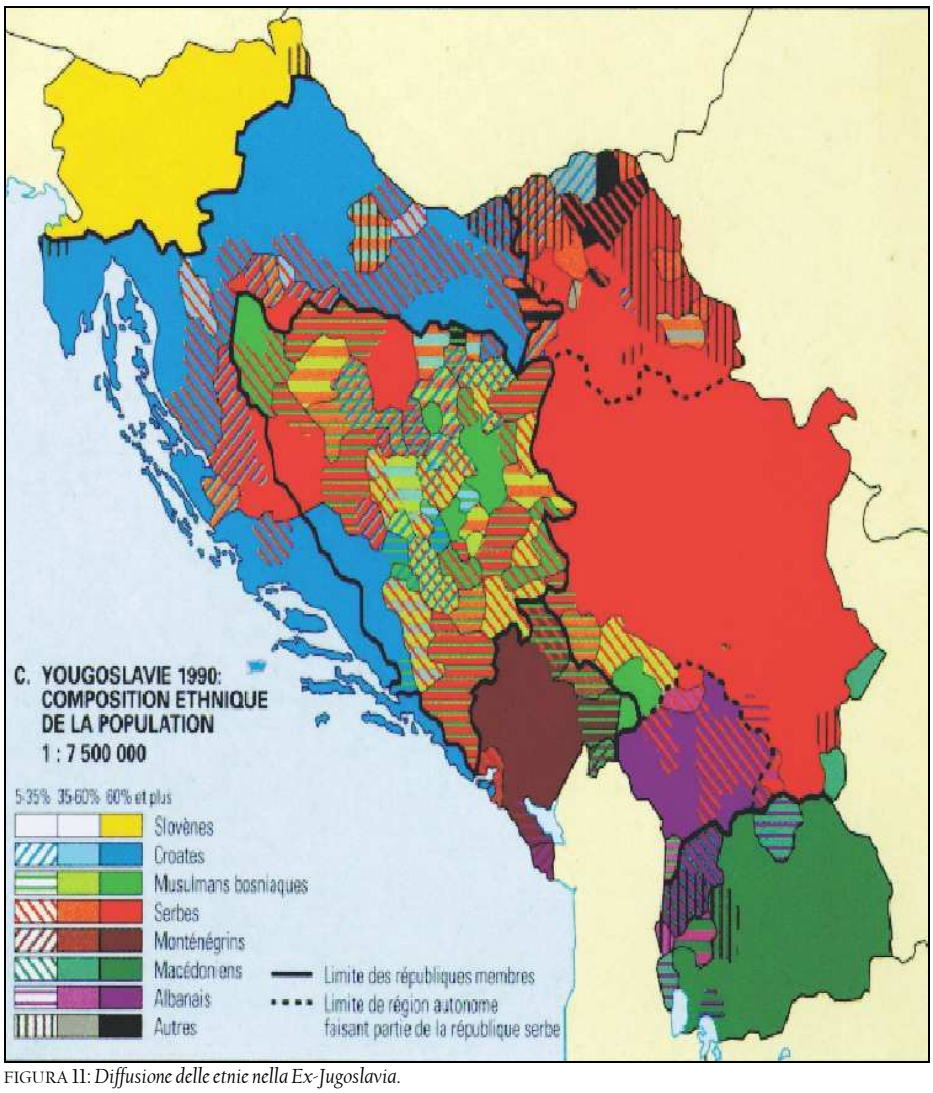

FIGURA 11: *Diffusione delle etnie nella Ex-Jugoslavia.*

3. L'intervento della comunità internazionale

Vediamo adesso quali sono le reazioni della comunità internazionale a questo stato di fatto: una prima risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU fu la 713 del 25 settembre 1991 decise l'adozione dell'embargo commerciale sulle armi dirette in Jugoslavia. Fu quindi istituito nell'ambito della Sottocommissione ONU per la lotta contro le discriminazioni e la protezione delle minoranze, un osservatorio privilegiato per il tramite degli osservatori sui

[64] Cfr. ZANGHÌ C., *op. cit*.
[65] Cfr. *Ibidem.*

luoghi dei combattimenti, con lo scopo di analizzare la situazione ed adottare le misure cautelative necessarie; in questo senso la Sottocommissione, nella sua 14^ seduta del 13 agosto 1992, ha ribadito che alla base del suo mandato sta la protezione dei differenti gruppi etnici e religiosi e che in funzione degli orrori suscitati dalle politiche di pulizia etnica e di esodo forzato di rilevanti parti della popolazione, in particolare musulmana, nella ex Jugoslavia, esige che vengano adottati provvedimenti d'urgenza per porre fine alle massicce violazioni dei diritti garantiti internazionalmente ai popoli, che venga posta fine alle politiche ed alle pratiche di pulizia etnica, che venga garantito il rientro ai luoghi d'origine degli esuli e la loro sicurezza, che vengano risarciti integralmente i danni e, soprattutto, che vengano assicurati alla giustizia i responsabili dei crimini commessi, anche attraverso misure particolari d'urgenza[66]. D'altro canto il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha risposto proprio a quest'ultima istanza della Sottocommissione, decidendo l'instaurazione di un Tribunale internazionale per perseguire i responsabili diretti ed indiretti delle gravissime violazioni alle convenzioni umanitarie internazionali, commesse nei territori della ex Jugoslavia[67] a partire dal 1991, in relazione anche al paragrafo 10 della risoluzione 764 del 13 luglio 1992 in cui si confermava che tutti gli individui colpevoli o mandanti di gravi violazioni delle convenzioni internazionali, ed in particolar modo di quella di Ginevra del 1949, vengono ritenuti responsabili personalmente di dette violazioni. Richiamava inoltre la risoluzione 771 (1992) nella quale veniva imposto a tutte le parti in conflitto di deporre le armi e di cessare da ogni violazione delle leggi umanitarie internazionali, la risoluzione 780 (6 ottobre 1992) in cui richiedeva al Segretario generale dell'ONU di istituire come misura d'urgenza un' imparziale commissione di esperti, per esaminare ed analizzare i dati informativi relativi alle citate risoluzioni e, naturalmente, anche il rapporto che tale commissione aveva poi elaborato, in cui si confermava che l'istituzione di un Tribunale internazionale *ad hoc* sarebbe stata coerente con le finalità perseguite dal Consiglio di Sicurezza ONU[68]. Ribadiva, nella stessa risoluzione 808(93), che la situazione attuale costituiva minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, a causa delle deportazioni di massa ed epurazioni intese come operazioni di pulizia etnica, oltre che dei gravissimi crimini commessi a tal fine, in special modo su moltissime donne musulmane. Successivamente, nella continuazione della sua opera di monitoraggio, la Sottocommissione per la protezione delle minoranze, ribadendo il rigetto unanime per qualsiasi forma di violazione dei diritti umani ed in riferimento agli abbozzi programmatici di un accordo costitutivo per la nascita di un Unione delle Repubbliche di Bosnia ed Erzegovina, nega la validità di qualsiasi accordo ottenuto attraverso lo sfruttamento delle attuali estreme costrizioni da qualsiasi governo, che non miri all'immediata cessazione delle ostilità ed apra la via ad una maggiore stabilità geopolitica, basata sui principi della Carta delle Nazioni Unite, che quindi consideri il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, senza discriminazioni di razza, religione o etnicità[69]. Viene quindi, nello stesso rapporto, espresso il parere che l'inizio del disarmo delle parti sia il modo migliore per giungere all'elaborazione di un piano di pace, purché esteso anche alle fazioni non controllate dall'attuale Governo, senza impunità per i responsabili degli eccidi e, a tal fine, viene sollecitato l'impianto del Tribunale internazionale introdotto dalla già citata risoluzione 808(92) del Consiglio di Sicurezza e l'allocazione dei fondi necessari allo sviluppo di tale importante progetto. La Sottocommissione si rivolge poi alla comunità internazionale per la promozione di uno sforzo sufficiente ad aiutare le vittime di tale situazione alla ricostruzione del paese, al fine di aiutarle a riprendere le proprie attività e recuperare le perdite, sia sul piano materiale che su quello dei diritti umani fondamentali ed imprescindibili.

[66] ONU, Commissione per i diritti dell'uomo, lavori della 44^ sessione. Relatore Bossuyt M., Ginevra 3/28 agosto 1992.
[67] Consiglio di Sicurezza dell'ONU, 3175^ riunione, risoluzione 808 (22 febbraio 1993).
[68] ONU Rapporto S/25274 (1992).
[69] ONU, Commissione per i diritti dell'uomo, lavori della 45^ sessione, relatore Maxim I., Ginevra2/27 agosto 1993.

4. La richiesta di misure cautelari alla Corte di Giustizia Internazionale

Nella vicenda si innesta a tal punto un'iniziativa del Governo bosniaco di interessante rilevanza, e cioè il ricorso di questo Governo presso la Corte di Giustizia Internazionale, organo giurisdizionale sopranazionale, al fine di ottenere l'indicazione di misure cautelari ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto, per ottenere sul piano internazionale un giudizio di netta riprovazione nei confronti della nuova Federazione iugoslava, così da costringere quest'ultima a desistere dalla sua partecipazione, diretta o meno, alla guerra in corso[70]. Che tale fosse l'obiettivo del Governo bosniaco è confermato dall'atto introduttivo del giudizio insolitamente lungo. Dopo aver descritto una numerosa serie di episodi di estrema gravità, la Bosnia chiedeva infatti che la nuova Jugoslavia (Serbia e Montenegro) fosse riconosciuta colpevole di aver violato nei suoi confronti alcune norme internazionali tra le più importanti, oltre alle già menzionate quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, il primo Protocollo aggiuntivo del 1977 e le norme consuetudinarie, compreso il regolamento dell'Aja sulla guerra terrestre del 1907, e altri principi fondamentali del diritto umanitario internazionale, molte disposizioni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre la Bosnia, mirando a rompere l'isolamento militare nel quale si trovava, chiedeva che la Corte riconoscesse: il diritto della Bosnia all'autodifesa ai sensi dell'articolo 51 della Carta e del diritto internazionale consuetudinario; la non applicabilità alla Bosnia della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 713 (91), che aveva disposto l'embargo sulle armi contro la Jugoslavia e delle successive risoluzioni sullo stesso argomento; la facoltà degli Stati membri delle Nazioni Unite di esercitare in relazione alla Bosnia il diritto all'autodifesa collettiva ai sensi dell'articolo 51 della Carta. Infine la Bosnia chiedeva alla Corte di dichiarare che la Jugoslavia ed i suoi alleati[71] erano tenuti a cessare dal commettere atti in violazione delle predette norme internazionali ed erano condannati a riparare i danni subiti dalla Bosnia. Come ormai accade con frequenza l'atto introduttivo presentato dal Governo bosniaco è stato immediatamente seguito dalla richiesta di misure cautelari pendente lite, in gran parte relative alle conclusioni dell'atto introduttivo, e cioè:

- la Jugoslavia *togheter with its agents and surrogates* deve cessare immediatamente da qualsiasi atto di genocidio contro popolo e Stato di Bosnia;
- la Jugoslavia deve cessare altresì di appoggiare ogni nazione, gruppo, organizzazione, movimento, milizia o individuo impegnato o che intenda impegnarsi in attività militari o paramilitari contro popolo, Stato o Governo di Bosnia;
- il Governo bosniaco ha diritto di chiedere e ricevere aiuto (anche militare) da altri Stati per difendersi e, viceversa, ogni Stato ha il diritto di intervenire a difesa "anche armata" della Bosnia[72]. La procedura sulla richiesta di misure cautelari si è svolta con la maggiore celerità possibile. La Jugoslavia ha scelto di prendervi parte[73]. Le udienze sono state fissate per il 1 e 2 aprile 1993 e una richiesta di proroga del Governo iugoslavo è stata respinta. Lo stesso Governo, anche se non espressamente autorizzato a farlo, il 1° aprile aveva prodotto delle osservazioni scritte in cui chiedeva venissero adottate misure in parte corrispondenti a quelle

[70] Cfr. DANIELE L., *La prima ordinanza sulle misure cautelari nell'affare tra Bosnia-Erzegovina e Jugoslavia*, in «Rivista di diritto internazionale», LXXVI, 1993.

[71] «Its agents and surrogates» nel testo.

[72] La stretta analogia tra misure cautelari richieste ed alcune delle domande formulate nell'atto introduttivo hanno spinto la difesa del Governo iugoslavo ad invocare il precedente costituito dall'ordinanza nell'affare della «fabbrica di Chorzòw» (indennizzo) per sostenere che la richiesta bosniaca mirava in realtà ad ottenere un *interim judgement*; tale eccezione non è però stata esaminata dalla Corte.

[73] Tale volontà di partecipare, nonostante la notevole delicatezza e difficoltà del caso, conferma che gli Stati nei cui confronti le misure vengono chieste hanno ormai rinunciato alla strategia della non-partecipazione, costantemente seguita fino all'ordinanza nell'affare del «Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran».

suddette, nei confronti delle "authorities controlled by A. Izetbegovic". Merita di essere menzionata la prima di queste richieste, in cui si raccomandava alle autorità bosniache di conformarsi strettamente all'allora ultimo accordo sul cessate-il-fuoco, entrato in vigore il 28 marzo 1993. Nel primo argomento avanzato dalla difesa iugoslava, si contestava al Presidente A. Izetbegovic in quanto non eletto democraticamente, la competenza a nominare gli agenti di parte bosniaca e a decidere la proposizione del giudizio avanti alla Corte. Ma la Corte si è limitata a constatare che il Presidente bosniaco è riconosciuto dall'ONU come capo legittimo dello Stato; è universalmente riconosciuto, quindi, il potere di un capo di Stato di agire per conto di esso, in materia di relazioni internazionali[74]. Come spesso accade in questo tipo di procedimento, la competenza della Corte a conoscere il merito della controversia (c.d. competenza principale), è stata subito oggetto di contestazione, cosa che le ha imposto di prender posizione al riguardo cercando di accertare l'esistenza di una competenza almeno "prima facie", ma con una formula lievemente innovata rispetto al passato: la Corte infatti annuncia di voler esaminare se sussista tale competenza, alla luce non solo delle disposizioni invocate dalla parte istante, ma anche di quelle *found in the Statute*, come a volersi riservare il potere di indicare "d'ufficio" titoli di competenza non indicati dalla parte istante, almeno quando si tratti di disposizioni contenute nello stesso Statuto, attribuendosi un'autonomia maggiore dalle richieste di parte. Una particolarità dell'ordinanza in esame sta nel fatto che per la prima volta la Corte si è trovata nella necessità di verificare la propria competenza in questa sede, non solo in termini di competenza "ratione materiae", ma anche "ratione personae"; quest'ultima competenza della Corte è definita dal combinato disposto dell'articolo 93 della Carta e dell'articolo 35 dello Statuto, da cui si ricava che hanno legittimazione attiva presso la Corte: gli Stati membri delle Nazioni Unite (ipso facto anche parti dello Statuto ex articolo 93 par. 1 della Carta); gli Stati non membri ma divenuti parte dello Statuto secondo le condizioni stabilite dall'Assemblea generale, su raccomandazione del Consiglio di sicurezza (articolo 93 par. 2); infine gli Stati non parti dello Statuto, alle condizioni prescritte nell'articolo35 par. 2 dello Statuto.
Nella fattispecie i dubbi riguardavano la possibilità della partecipazione all'ONU della Jugoslavia, quanto mai incerta, dopo che l'Assemblea generale, su conforme raccomandazione del Consiglio di sicurezza, aveva adottato la risoluzione 47/1 del 22-9-92, in cui si affermava che la nuova Jugoslavia, non potendo assumere automaticamente la qualità di membro precedentemente assunta dalla ex Jugoslavia, doveva presentare una nuova domanda d'ammissione e, nelle more, non poteva partecipare ai lavori dell'Assemblea. La questione di competenza è stata risolta, considerando l'adesione della neo Jugoslavia ad un trattato in vigore come la Convenzione sul genocidio, sufficiente a fondare "prima facie" la competenza "ratione personae" della Corte, in base all'articolo 35 par. 2 dello Statuto. I dubbi circa la competenza "ratione materiae" riguardavano invece la Bosnia; nell'atto introduttivo del giudizio, la competenza della Corte veniva fondata sulla clausola compromissoria contenuta nell'articolo IX della Convenzione sul genocidio: ma per poter invocare questo titolo di competenza era necessario che la Bosnia dimostrasse di esser divenuta parte della Convenzione. A tal proposito, la Corte non ha ritenuto necessario esaminare se la notificazione di successione dal Governo bosniaco trasmessa all'ONU fosse realmente tale, conferendo quindi alla Bosnia qualità di parte della Convenzione o immediatamente, o addirittura a partire dalla data della proclamazione di indipendenza. A giudizio della Corte, infatti, la Bosnia è divenuta parte almeno alla scadenza di un periodo di 90 giorni dalla predetta notificazione; tale termine cadeva dopo l'atto introduttivo, ma prima delle udienze, e ciò, secondo la Corte, non costituisce necessariamente un ostacolo all'indicazione di misure cautelari ex articolo 41 dello Statuto, dal momento che per la Corte, nell'esercitare tale potere, vengono in rilievo fatti presenti e futuri e non fatti passati[75]. La competenza "prima facie" così

[74] Paragrafo 13 dell'ordinanza. La Corte richiama in proposito l'articolo 7, par. 2, lett. a) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.
[75] Lo stesso orientamento può ricavarsi dalla giurisprudenza che ammette la teoria del "forum prorogatum": cfr.

affermata, è tuttavia limitata secondo la Corte ai profili della controversia che riguardano interpretazione ed applicazione della Convenzione; per gli aspetti non coperti dal citato articolo, la Bosnia aveva invocato in una memoria supplementare del 31 marzo 1993, un ulteriore titolo di competenza, tratto da una lettera in cui i presidenti di Serbia e Montenegro demandano proprio al giudizio della Corte le questioni giuridiche derivanti dalla disgregazione dell'ex Jugoslavia in merito alle quali le parti non avessero raggiunto un accordo. Secondo la Bosnia tale lettera, inviata al Presidente della Commissione d'arbitrato istituita dalla conferenza internazionale per la pace in Jugoslavia, in unione alla sua accettazione da parte bosniaca, era sufficiente a fondare la competenza della Corte. La Jugoslavia, invece, la contestava sia perché non inserita nell'atto introduttivo, sia perché non vincolante. In sostanza, questo documento non è stato accettato come probante la competenza "prima facie" della Corte, proprio perché dubbio il significato da attribuirgli, nel senso richiesto dalla Bosnia, producendo come unica conseguenza negativa (stante l'esistenza di altro titolo attributivo di competenza) quella di limitare le misure cautelari ai soli profili della controversia riconducibili alla violazione della Convenzione sul genocidio. Da tutto ciò consegue che, nella specie, il diritto da proteggere attraverso l'indicazione delle misure cautelari è, secondo la Corte, quello che ciascuna parte trae dall'articolo I della Convenzione: il diritto di ottenere che l'altra parte prevenga la commissione di atti di genocidio per l'avvenire. Quindi la Corte non deve prendere posizione né sul "se atti di genocidio siano già stati commessi", né tanto meno sul "se la Jugoslavia abbia responsabilità dirette o indirette su tali atti". Nella presente ordinanza si deduce la presenza dei presupposti per l'indicazione delle misure cautelari solo dall'accenno che al paragrafo 45 la Corte fa al rischio di grave danno al diritto di cui si chiede la provvisoria protezione, e dalla sua imminenza da cui discende l'urgenza dello strumento richiesto; inoltre la Corte fa riferimento ad un'altra circostanza considerata rilevante anche in precedenti occasioni: il rischio di un aggravamento o di un'estensione della controversia. Viene poi sottolineata l'autonomia di valutazione della Corte stessa, in base alla quale possono essere indicate misure diverse da quelle richieste (par. 46) ex articolo 75 paragrafo 2 reg. proced.; inoltre la Corte esclude la rilevanza dell'articolo VIII della Convenzione, invocato dalla Bosnia (che consente ad ogni Stato membro di invitare gli organi ONU competenti ad assumere le misure di prevenzione o repressione degli atti di genocidio più appropriate), in quanto non amplia i poteri previsti dallo Statuto per la Corte.
Sono infine state adottate dalla Corte, tre distinte misure, la prima e la seconda dirette alla sola Jugoslavia, mentre la terza ad entrambe le parti: la prima ha contenuto generico e si limita a richiamare la Jugoslavia all'obbligo, ex articolo I della Convenzione, di prevenire la commissione di crimini di genocidio, senza alcun riferimento agli episodi in corso in Bosnia; la seconda misura è più specifica ed impone alla Jugoslavia di assicurarsi che nessuna unità militare, regolare o meno, sotto il suo controllo, commetta atti di genocidio, di incitamento pubblico o di cospirazione a commettere genocidio, o di complicità in genocidio contro la popolazione musulmana di Bosnia-Erzegovina, o di qualsiasi altro gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. La terza ed ultima misura, indica ad entrambe le parti, forse in misura troppo restrittiva rispetto i fatti già avvenuti ma non considerati nell'ordinanza dalla Corte, di non assumere alcuna iniziativa che possa aggravare o estendere la controversia.
Le decisioni della Corte in questa materia, hanno per natura lo scopo di assicurare la difesa temporanea ed in tempi stretti, dei diritti delle parti, mai in modo definitivo: la Corte si riserva sempre, attraverso apposite clausole, piena libertà di giudizio per le fasi successive del procedimento. Peraltro l'ordinanza non ha affatto affrontato le questioni più spinose della controversia, cioè sopratutto sulla eventuale responsabilità iugoslava, diretta o indiretta, sugli atti già commessi in territorio bosniaco; in mancanza di una pur provvisoria presa di posizione sul tema, anche il contenuto delle misure indicate dalla Corte rischia di essere troppo generico, giacché solo una previa qualificazione delle azioni commesse in Bosnia come atti di genocidio avrebbe dato un contenuto concreto all'inibitoria contenuta nelle prime due

---

STARACE V., *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa*, Jovene, Napoli 1970.

misure indicate, che funzionasse almeno da deterrente contro il possibile ripetersi di questi atroci eventi non impediti allora e non ancora condannati oggi.

5. Risultati obiettivamente conseguiti.

Oltre agli strumenti già considerati nei precedenti capitoli, funzionanti normalmente sulla base della reciprocità, per cui solo gli Stati che abbiano riconosciuto la competenza facoltativa della Commissione dei diritti umani ONU e la competenza obbligatoria dell'analoga Corte europea e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa possono porre in essere le procedure in questione nei confronti di un altro Stato, o possono essere chiamati a rispondere del loro operato davanti a tali organi internazionali, esistono numerose convenzioni ed organismi interni che hanno sortito effettivi risultati operativi, spesso in attuazione delle normative internazionali, secondo il principio per cui è lo Stato la variabile che trasforma una o più primigenie comunità in una Nazione, i membri della quale la determinano politicamente e non come parti di un gruppo etnico più o meno importante, ma principalmente da individui provenienti dalle più varie estrazioni però accomunati da criteri oggettivi[76]. In tal senso sono stati fatti un buon numero di sforzi per organizzare la convivenza di diverse comunità etniche senza arrivare al separatismo o, addirittura, allo smantellamento di uno Stato: il federalismo, inteso secondo criteri etnici, in Svizzera, India, ex URSS, ex Jugoslavia ed in parte in Canada. Il quasi-federalismo e pseudo-federalismo in Belgio[77], Spagna (Catalogna), Italia (Trentino Alto Adige e Val d'Aosta), Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca (alternativamente, dopo la Seconda Guerra Mondiale). Le autonomie regionali o locali come i fiamminghi e valloni in Belgio, i polacchi e russi a Vilnius ed i magiari in Transilvania (la cui esistenza come minoranza etnica è negata dal governo rumeno). Il consociativismo in Belgio, Olanda ed, in minor misura, Austria e Svizzera. La decentralizzazione delle funzioni, in Sri Lanka e quella mista, di funzioni ed autonomie nella Polonia del XVI e XVII secolo per il Consiglio (ebraico) delle Quattro Terre. La rotazione dei pubblici uffici, come nel caso delle presidenze del Consiglio regionale del Trentino Alto Adige e dell'assemblea provinciale di Bolzano. La garanzia di una rappresentanza legislativa per minime quote, per i gruppi etnici più rilevanti a Trinidad e nelle Figi. Sistemi legislativi e giurisdizionali multipli, funzionalmente differenziati in Nigeria, Stati Uniti del sudovest, Canada ed Israele. Poi, per esempio, in Australia, l'Atto contro la discriminazione razziale (1975) ha istituito l'ufficio di Commissariato per le relazioni comunitarie, che indaga per lo più sulle violazioni commesse contro l'Atto stesso ed incoraggia a sviluppare programmi per combattere la discriminazione razziale, attraverso la creazione di un organo consiliare con la capacità di influenzare la fase di formazione della politica governativa in materia. In Austria sono state istituite commissioni di controllo presso la Cancelleria federale, per le minoranze slovene e croate, che si riuniscono periodicamente con lo scopo di influenzare la politica di governo in attuazione dei diritti di tali gruppi, attraverso l'inserimento di loro rappresentanti al governo federale, a quello provinciale e nell'ambito del sistema dei partiti. In Belgio sono costituzionalmente previsti dei Consigli culturali per le comunità francese e fiamminga, che decretano su problemi culturali, linguistici e cooperativi; tali decreti hanno chiaramente efficacia limitata al territorio delle rispettive comunità, ma unitaria nella regione metropolitana bilingue di Bruxelles, in forza della normativa prevista. Possono muovere o ricevere petizioni scritte e devono perseguire la cooperazione tra le due comunità, attraverso un apposito Comitato. Similmente, in Canada, è stato creato l'ufficio del Commissario delle lingue ufficiali (1969), che annovera tra i suoi doveri quello di attuare ogni misura necessaria ad assicurare il riconoscimento dello status di ognuna delle due lingue, francese ed inglese, nello spirito e con gli intenti dell'Atto istitutivo. In Finlandia il governo ha istituito una Commissione sugli affari lapponi, composta tra gli altri anche da rappresentanti di questa

[76] Cfr. SAFRAN W., *op. cit.*
[77] In vista dell'adozione del vero e proprio federalismo, in conseguenza delle riforme costituzionali del 1993.

minoranza, la cui funzione è quella di suggerire al Consiglio di Stato le misure da prendere in relazione alla promozione della cultura del gruppo ed alle sue necessità materiali. Con analoghe funzioni esistono, in Svezia un'omonima commissione ed, in Norvegia, due organi, il Consiglio norvegese sui lapponi - composto da otto membri lapponi, col compito di apprestare raccomandazioni sulle misure relative alla situazione economica, sociale e culturale del gruppo -, ed il Comitato di scelta, formato da rappresentanti governativi dei lapponi, per esaminare i problemi dello sviluppo educativo della minoranza. Sempre in Finlandia esiste l'antica Gipsy mission dal 1906, creata allo scopo di regolare i rapporti interrazziali tra la minoranza Gipsy ed il resto della popolazione. Anche in Ungheria opera una commissione apposita con compiti analoghi ai suddetti. In India è previsto dalla Costituzione un Ufficio per le minoranze linguistiche che cerca di risolvere i problemi relativi alla salvaguardia dei numerosi gruppi, attraverso rapporti periodici, trasmessi direttamente al Presidente e ad ognuna delle Camere del Parlamento. In Nuova Zelanda sono stati creati due uffici governativi per trattare i problemi relativi ai Maori: il Dipartimento degli affari maori e dell'isola, che coordina ed integra la politica statale relativa, ed il Consiglio neozelandese dei maori che, da organo consultivo, esprime pareri su ogni questione riguardante la minoranza. Inoltre col *Race Relation Act* del 1971, è stato creato l'ufficio del Conciliatore, con poteri investigativi sia autonomi sia basati su istanze relative a qualsiasi atto in violazione alle previste disposizioni antidiscriminatorie, col compito di determinare un accordo tra le parti in questione ed, eventualmente, fornire le assicurazioni contro il ripetersi di tali atti. A Singapore esiste un Consiglio presidenziale per i diritti delle minoranze, razziali e religiose in prevalenza, col compito di riferirne in Parlamento. Negli Stati Uniti, attraverso il *Civil Rights Act* del 1957, sono stati istituiti due organi relativi alle problematiche minoritarie: la Commissione sui diritti civili ed il *Community Relations Service*. I compiti della prima comprendono lo studio degli sviluppi legali e delle politiche federali, in relazione ad un'eguale protezione legislativa in settori come quello dell'educazione e con funzioni informative. Il secondo invece aiuta le comunità a sviluppare piani per il miglioramento delle politiche interrazziali attraverso conferenze, pubblicazioni ed assistenza tecnica. Per ciò che concerne poi le comunità indiane, esistono all'interno del Congresso, ben quattro commissioni specifiche. Insomma, pare proprio che, nonostante le spinte autonomistiche più accese, si tenda sempre alla cooperazione. Perché allora preoccuparsi per l'eventuale nascita di una pluralità di nuovi stati, se poi questi anelano comunque ad un'intensa cooperazione, nel rispetto delle proprie autonomie nazionali? [78] Ed inoltre, dato che il processo di integrazione comunitaria in una visione di un'effettiva Unione europea tende a comprimere il ruolo dello "Stato" a vantaggio delle autonomie politico-amministrative decentrate, di tipo federale, allora, ove nuove forme di autonomie originate dall'autodeterminazione delle popolazioni minoritarie dovessero proliferare nei Paesi europei, non saremmo sempre di fronte ad un processo di sviluppo coerente alle esperienze odierne e ad una visione europea di tipo federale?

6. Ulteriori strumenti da adottare

Da molto tempo si è preso coscienza del fatto che il miglior deterrente contro i crimini lesivi di interessi comuni alla generalità degli Stati, i c.d. *delicta juris gentium*, è rappresentato dal maggior rischio per l'individuo di essere penalmente perseguito, piuttosto che dalla (o in aggiunta alla) possibilità di far valere l'eventuale responsabilità statale[79]. Il rischio per

[78] Cfr. ZANGHÌ C., *op. cit.*

[79] La quale responsabilità si esprime innanzitutto nell'obbligo per lo Stato (o gruppo) di riparare il torto con la punizione dei propri organi e con altre forme di riparazione, secondo il principio codificato dalla Conferenza dell'Aja del 1907. Anche nel colpire direttamente gli individui si fa peraltro spesso valere una responsabilità dello Stato: e ciò accade quando gli individui siano organi di tale Stato e vengano penalmente perseguiti da altri Stati non più tenuti al rispetto dell'organizzazione straniera, proprio in virtù della riferibilità di un illecito

l'individuo - privato od organo di Stato - di essere punito, aumenta naturalmente nella misura in cui gli Stati (ed il maggior numero di essi) realizzino a tal fine una cooperazione nella repressione penale del crimine, tanto più difficile quanto più il crimine sia collegato con un ambito di sovranità statale, per evidenti ragioni di rispetto della libertà di ciascuno Stato nei rapporti con i propri sudditi. È così che, in relazione al caso classico della pirateria marittima, l'esigenza della repressione a livello internazionale ha facile attuazione attraverso il riconoscimento della facoltà (o libertà) di qualunque Stato di esercitare atti di giurisdizione su pirati anche se la loro nave non ne porti la bandiera, o il fatto sia accaduto in un luogo non soggetto al suo potere giurisdizionale[80]. Con difficoltà e ritardo maggiori si è invece pervenuti a permettere a Stati diversi da quello di appartenenza la repressione penale di crimini commessi in una sfera di controllo statale, spesso anzi, proprio come sistema di governo o di condotta delle ostilità nel corso di un conflitto armato[81]. In un primo tempo a ciò si è arrivati solo a fini di tutela del combattente, con la possibilità per gli Stati di perseguire penalmente gli individui responsabili di crimini di guerra, anche se organi dello Stato straniero (nemico). In verità, fino al Trattato di Versailles i giudizi erano limitati al periodo del conflitto, fondamentalmente qualora il criminale in questione, membro delle forze armate di una Parte belligerante, si trovasse nelle mani dell'altra: era dunque il principio della reciprocità che rimetteva le cose in pari, seppure sempre in conformità col diritto internazionale, poiché in deroga alla norma che lo vieta in via generale, l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti di organi stranieri, era in questo caso lecito. A Versailles, invece, abbandonata la prassi delle amnistie fino ad allora contemplate dai trattati di pace, si fece emergere l'esigenza di assicurare i criminali alla giustizia anche a conflitto ormai concluso, e peraltro, non solo i membri delle forze armate dello Stato vinto, responsabili di violazioni delle leggi e consuetudini di guerra, ma anche il più diretto responsabile della stessa guerra di aggressione del 1914: Guglielmo II. Inoltre, nel Trattato di Sèvres del 1923 tra le potenze alleate e l'Impero ottomano erano contemplati anche i "crimini contro le leggi dell'umanità", in riferimento al genocidio di un milione e mezzo di armeni ad opera delle autorità turche, per la cui repressione la Turchia si impegnava ad estradare i responsabili. È noto che il sistema repressivo pensato in tali trattati fallì anche a causa dei Paesi Bassi che rifiutarono l'estradizione di Guglielmo II e per la mancata ratifica del Trattato di Sèvres, sostituito nel 1927 con quello di Losanna che, per quegli atti di genocidio, prevedeva l'amnistia. Tale fallimento, nonché l'intento di operare al di fuori della logica dei vincitori che si ergono a giudici di vinti, contribuirono fra le due guerre mondiali, a far emergere l'idea di istituire una corte penale internazionale, per la quale furono elaborati numerosi progetti, tanto a livello intergovernativo che non governativo[82]. In particolare, nel quadro della Società delle Nazioni, sotto l'emozione suscitata dagli atti di terrorismo[83], già nel 1937, in aggiunta alla Convenzione contro il terrorismo, firmata da 24 Stati, venne adottato un Protocollo, firmato da 13 Stati, che prevedeva una corte penale internazionale[84], mai istituita anche a causa delle vicende belliche che impedirono l'entrata in vigore di entrambi gli strumenti. Neppure il sistema creato dopo la Seconda Guerra Mondiale ha dato peraltro risultati soddisfacenti, e ciò sebbene allora abbiano funzionato due tribunali "internazionali": anzitutto per il sospetto di parzialità che

---

internazionale allo Stato stesso (cfr. LATTANZI F., *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Giuffré, Milano 1983).

[80] Cfr. ANZILLOTTI A., *L'azione penale internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale e legislazione comparata», a. V, 1902, poi in ID., *Scritti di Diritto Internazionale Pubblico*, CEDAM, Padova 1956.

[81] Cfr. BIERZANEK R., *War crimes: history and definition*, in «International criminal law», III, 1986.

[82] Vedi CHERIF BASSIOUNI M., *The time has come for an International Criminal Court*, in «Indiana International and Comparative Law Review», 1991, nonché MACPHERSON B.F., *An International Criminal Cour:t Applying WorldLlaw to Iindividuals*, Thr Center for U. N. Reform Education, Washington 1992.

[83] Si trattava dell'attentato al Re Alessandro di Jugoslavia ed al Ministro francese Bartou, uccisi a Marsiglia il 9 ottobre 1934.

[84] Vedi *Compilation prepared by the ILC Secretariat of statutes or draft statutes elaborates in the past*, in «Connection with the establishment of an international criminal jurisdiction», 1992.

non può non accompagnare una giustizia amministrata dai vincitori nei confronti dei vinti[85], ma anche perché la giustizia di Norimberga e di Tokio ha raggiunto in verità ben pochi criminali[86] e ha dunque rappresentato un fenomeno marginale di repressione dei crimini di guerra. Fin dal primo operare delle Nazioni Unite, si sono poi tentate vie diverse nel campo della cooperazione interstatale per la repressione dei *delicta iuris gentium*, vie che peraltro non sembrano aver dato risultati migliori. È così che nell'elaborazione della Convenzione contro il genocidio ci si è resi subito conto che l'unica via praticabile, soprattutto per la repressione di un crimine strettamente legato al sistema di governo di uno Stato, è quella della competenza preventiva di una corte penale internazionale, contemplata nell'articolo VI accanto a quella dello Stato del *locus commissi delicti*. Ma nessuno dei progetti per lo statuto di una tale corte, elaborati nel 1947 dal Segretario generale delle N.U., ha avuto seguito. Ed era del resto poco probabile che lo Stato territoriale rispettasse l'obbligo di reprimere il crimine, o che qualche altro Stato parte si facesse carico del rispetto di tale Convenzione, facendo valere l'eventuale responsabilità statale davanti alla Corte internazionale di giustizia, sulla base della clausola giurisdizionale prevista dall'articolo IX. Soltanto recentemente si è verificato un caso di ricorso alla Corte sulla base di questo titolo di competenza, ad opera della Bosnia-Herzegovina contro la nuova Jugoslavia[87]. Lo stesso destino della corte penale internazionale contro il genocidio hanno successivamente subito, tanto il progetto di corte elaborato da un comitato *ad hoc* delle N.U. del 1953[88], quanto il progetto del 1981 di quella corte la cui competenza è prevista dalla Convenzione contro l'apartheid del 1973 (articolo V), accanto alla competenza obbligatoria, anche qui, dello Stato territoriale[89]. Una via diversa si era nel frattempo seguita, ma anch'essa era votata al fallimento, nella Conferenza di Ginevra del 1949 sul diritto applicabile nel corso dei conflitti armati: la previsione di un obbligo di repressione o, a scelta, di estradizione (*aut judicare aut dedere*) a carico di tutte le Parti contraenti, a prescindere da qualsiasi collegamento con la fattispecie criminosa. Sappiamo in verità che le Parti delle quattro Convenzioni di Ginevra, nonché dei Protocolli aggiuntivi del 1977 non si mostrarono affatto sollecite a conformare a tale principio i propri ordinamenti[90], con la conseguenza che la repressione penale ad opera degli Stati terzi dei crimini perpetrati in tempi di conflitto armato internazionale ed interno non trova effettiva realizzazione. L'obbligo di adattamento previsto infatti nelle quattro Convenzioni e nei Protocolli, non significa che la repressione o l'estradizione possano direttamente operarsi: è bensì necessario che sia adempiuto tale obbligo con specifici provvedimenti, e non con semplici norme di rinvio, a meno che, naturalmente, l'ordinamento interno non sia già conforme. Anche in altre Convenzioni che si occupano della prevenzione e della repressione di *delicta juris gentium* ci si pone nella logica di lasciare agli Stati stessi l'esercizio dell'attività punitiva, provvedendo soltanto ad ampliare l'ambito della giurisdizione penale statale con la previsione di criteri obbligatori in aggiunta a quello territoriale. Secondo le convenzioni che si occupano di prevenire e reprimere la pirateria aeronavale, lo Stato ha la facoltà di operare con azioni

[85] Cfr. LATTANZI F., *op. cit.*, 1993.

[86] Solo 19 criminali furono processati a Norimberga e 28 a Tokio; in proposito vedi CHERIF BASSIOUNI M., *The Prosecution of International Crimes and the Establishment of an International Criminal Court*, in «International Criminal Law», 3, 1987.

[87] Nello specifico opera un Tribunale speciale di guerra, il cui PM è stato dopo 14 mesi di discussioni posto all'Aja il 15 agosto 1994, istituito per le situazioni ove c'è sistematicità nelle violazioni delle norme internazionali contro il genocidio, limitato nel tempo e nella competenza (Cherif Bassiouni M., Presidente Commissione d'inchiesta ONU sui crimini di guerra perpetrati nei territori della ex-Jugoslavia).

[88] *Revised statute for an international criminal court prepared by the United Nations Committee on international criminal jurisdiction*, in «Compilation», *op. cit.*, 1992.

[89] *United Nations draft convention on the establishment of an international penal tribunal for the suppression and punishment of the crime of apartheid and other international crimes*, in «Compilation», *op. cit.*, 1992.

[90] Neppure l'ordinamento italiano, che pure contiene già una norma come l'art. 7, 5°comma del codice penale, ha finora fatto alcunché per consentire l'effettiva applicazione da parte dei giudici italiani del criterio universale di giurisdizione per le infrazioni gravi al sistema convenzionale di Ginevra: cfr. LATTANZI F., *op. cit.*, 1993.

repressive (*locus commissi delicti*): nei casi di persone particolarmente protette o nei casi di tortura, come accade anche per alcuni crimini (criterio c.d. protettivo) e nelle questioni di detenzione, con la libertà di scegliere tra *judicare* e *dedere*[91]. In tali convenzioni, dunque, al criterio di giurisdizione universale ci si è molto avvicinati, anzi si può dire che esso sia stato in fatto accolto, essendo stato posto l'obbligo della repressione a carico di tutti gli Stati che concretamente hanno gli strumenti per esercitarla, liberi tutti gli altri di farlo sulla base di un eventuale ulteriore criterio di giurisdizione accolto nelle loro legislazioni. Tutti gli Stati parti hanno assunto un obbligo di accogliere nel loro ordinamento i criteri indicati. Una scelta più complessa è stata fatta nella Convenzione di Vienna del 1988 per gli atti più gravi legati al traffico illecito di stupefacenti: per tali atti si è infatti seguita la via di porre anzitutto una competenza obbligatoria sulla base del criterio territoriale (e *floating territorial*) e del criterio di detenzione, quest'ultimo però combinato col principio "aut dedere aut judicare" nel caso di competenza territoriale o personale. Sono state poi previste competenze facoltative sulla base di altri criteri combinati col suddetto principio in caso di detenzione dell'imputato. Resta peraltro ferma, anche qui, una libertà di repressione secondo qualsiasi altro criterio contemplato dalla legislazione interna. Nonostante dunque l'esistenza di incisivi obblighi in materia repressiva posti a carico degli Stati da questo ampio sistema convenzionale in materia di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e crimini contro la pace, rimane attuale l'esigenza dell'istituzione di una corte penale internazionale che, in modo permanente ed imparziale, curi di reprimere i crimini, tanto del tempo del conflitto armato quanto del tempo di pace, che gli Stati (o i gruppi armati) non vogliano o non siano in grado di reprimere. L'aspetto su cui si è portati a riflettere, in proposito, è quello dell'opportunità e della possibilità effettiva, se non della legittimità, del funzionamento di una giustizia ad hoc, che venga sostanzialmente imposta da alcuni Stati contro altri Stati o gruppi di insorti[92]. Si dovrebbe quindi imboccare la strada di una giustizia penale organizzata a livello internazionale in modo preventivo, che funzioni in modo permanente, universale ed uniforme dal punto di vista innanzitutto geografico[93], ad opera di chiunque e dovunque i *delicta juris gentium* vengano commessi, seppure secondo certi criteri di competenza, per agire da fattore deterrente contro la possibilità di futuri crimini. Chiaramente il futuro di questa possibile corte penale internazionale è anzitutto legato ad una accettazione preventiva della sua competenza[94], non già ad una eventuale accettazione ex post facto: una scelta in quest'ultimo senso voterebbe certamente questo organo, o altri similari, al totale fallimento.

[91] Convenzione dell'Aja 16 dicembre 1970 sulla repressione della cattura illecita di aeromobili; Convenzione di Montreal 23 settembre 1971 sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, integrata dal Protocollo di Montreal 24 febbraio 1988; Convenzione di New York 14 dicembre 1973 sulla prevenzione e repressione dei reati commessi nei confronti delle persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici; Convenzione di New York 17 dicembre 1979 contro la presa di ostaggi; Convenzione 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani, crudeli o degradanti.

[92] Circa la competenza del Consiglio di Sicurezza ONU ad istituire tali tribunali, ampio è stato il dibattito già fin dagli anni '50: l'unica eventualità prospettata fu quella di una risoluzione dell'Assemblea generale, ma a tal fine si ritenne essere necessaria una modifica della Carta perché, si disse, si sarebbe trattato di permettere ad un organo ONU di svolgere funzioni rientranti nella *domestic jurisdiction*; la modalità istitutiva più adatta sembrò a quel tempo la stipulazione di un accordo internazionale. Vd., tra gli altri, GAJA G., *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in «Revue générale de droit international public», 1993.

[93] Contro la comune tendenza propositiva di tribunali preventivi, ma speciali o di tribunali penali misti, composti dai giudici dello Stato territoriale, di quello nazionale dell'accusato e della vittima, nonché dai giudici di alcuni Stati "neutrali", o quella di tribunali regionali (*Conclusions and recommendations of world conference on the establishment of an international criminal tribunal to enforce international criminal law and human rights*, Siracusa 2/5 maggio 1992).

[94] Cfr. LATTANZI F., *op. cit.*, 1993.

CAPITOLO V

LE MINORANZE LINGUISTICHE IN EUROPA

1. Il concetto di "minoranza linguistica"

La *lingua* può essere definita come "lo specchio della cultura di un popolo", e può essere considerata il simbolo dell'identità etnica e culturale. In J. Burckhardt " al sommo di ogni cultura sta il miracolo intellettuale: le lingue, l'intimo e irreversibile impulso dello spirito a esprimere con parole il pensiero. Esse sono la più specifica manifestazione dello spirito dei popoli. Arte e poesia sono l'unica manifestazione terrena durevole. La poesia crea nuove realtà e giova più della storia alla conoscenza della natura dell'umanità. La storia trova nella poesia una delle sue fonti più importanti e spesso è l'unica cosa che se ne è conservata"[95]. La lingua non è solo un mezzo per comunicare, ma riflette il modo di ragionare, cioè la struttura mentale, di un popolo; essa, educando l'anima, ne delinea le peculiarità, e ciò in considerazione del fatto che "ogni lingua costituisce un certo modello dell'universo, un sistema semiotico di comprensione del mondo, e se abbiamo 4.000 modi diversi di descrivere il mondo, questo ci rende più ricchi. Dovremmo preoccuparci della preservazione delle lingue così come ci preoccupiamo dell'ecologia" [96].

Secondo alcuni studiosi per minoranza s'intende comunque quella parte di una popolazione più ampia, storicamente stabilitasi su un determinato territorio, che mantenga una propria identità tale da distinguerla per cultura, lingua, caratteristiche etniche o razziali. Il problema tuttora aperto è quello del riconoscimento dei diritti collettivi in aggiunta a quelli individuali. Alcuni Stati temono che l'affermazione di diritti collettivi, portando ad un riconoscimento delle minoranze ed al conseguente conferimento a queste ultime dello status di "popolo", finirebbero per mettere in pericolo la loro integrità territoriale e sociale. Tuttavia gli Stati hanno dovuto assumere provvedimenti di promozione dell'identità del gruppo, rivolti ad assicurare specifiche istituzioni scolastiche, culturali e religiose.

Le minoranze si distinguono tra l'altro in:

1. minoranze circoscritte all'interno di uno Stato;
2. in gruppi isolati o maggioritari nella propria regione;
3. in minoranze collocate in territori di più Stati, che travalicano le frontiere di due o più Stati.

Nell'affrontare il tema delle minoranze linguistiche non bisogna quindi dimenticare che ciascuna di esse ha una propria storia, una condizione politica e materiale diversa da tutte le altre. Tuttavia occorre preliminarmente approfondire il concetto di "minoranza linguistica" dovendo riconoscere che diversi possono essere i criteri per pervenire alla definizione di esso, quali il fattore numerico, la provenienza geografica, la posizione di potere della minoranza nell'ambito territoriale in cui risiede, il fattore antropologico e quello geodemografico. Ma nessuno di questi può essere considerato isolatamente il criterio: occorre ricorre ad alcuni o a ciascuno di essi per pervenire ad una definizione soddisfacente, anche perché è attraverso la lingua (romanzo, poesia, racconto, fiaba) che sovente transita "la cultura". La Corte internazionale di Giustizia ha dato una definizione che individua una minoranza linguistica in "qualunque collettività di persone che vivano in un Paese o in una data località, che abbia una razza, una religione, una lingua e tradizioni proprie, e che sia unite da identità di tale razza, di tale religione, di tale lingua e di tali tradizioni in un sentimento di solidarietà, al fine di conservare le proprie tradizioni, mantenere il proprio culto, assicurare l'istruzione e

[95] BURCKHARDT J., *Considerazioni sulla storia universale* (vedi cap. 2°), SE, Milano 2002.
[96] IVANOV V., *Reconstructing the Past*, in «Intercom», 1992, pag. 4 (traduzione di chi scrive).

l'educazione dei propri figli in conformità al genio della propria razza e di assistenza reciproca". L'ONU, attraverso la specifica sottocommissione della Commissione dei diritti dell'Uomo, ha ritenuto di contribuire alla comprensione del fenomeno aggiungendo che:

- il termine va applicato solo nel caso in cui le popolazioni non dominanti abbiano e soprattutto desiderino conservare tradizioni o caratteristiche etniche, religiose e linguistiche diverse dal resto della popolazione;
- ci sia, da parte dei componenti delle minoranze, un atteggiamento di lealtà nei confronti dello Stato di cui fanno parte.

Per un'altra concezione la definizione di minoranza linguistica si fonda sulla storicità dell'insediamento e sui rapporti mantenuti con il Paese d'origine che è diverso da quello in cui vi è l'insediamento. Secondo questa concezione è minoranza qualunque gruppo che nel passato abbia costituito una nazione indipendente e organizzata in Stato distinto; che abbia fatto parte, nel passato, di una nazione organizzata in Stato distinto e sia stata poi da esso separata; oppure che possa costituire ancora un gruppo regionale o disperso che, anche se ancora legato da sentimenti di solidarietà al gruppo dominante, non si è minimamente assimilato ad esso.

C'è chi pone l'accento, poi, sulla *dimensione geografica* del fenomeno. Sulla base di tale criterio metodologico ci si può trovare di fronte a diversi gruppi:

1. Gruppi che abitano un'intera regione geografica del Paese;
2. Gruppi che abitano la maggior parte di una regione del Paese;
3. Gruppi concentrati in una regione del Paese, ma che non costituiscono la maggioranza della popolazione di quel territorio;
4. Gruppi i cui appartenenti abitano in una certa regione del Paese o sono distribuiti su tutto il territorio nazionale;
5. Gruppi i cui componenti sono dispersi su tutto il territorio del Paese;
6. Gruppi i cui appartenenti non abitano nello stesso Paese, ma sono diffusi in Paesi diversi.

Se si assume a minimo comune denominatore dell'analisi la *dimensione storica*, è possibile pervenire alla individuazione di diversi gruppi:

1. Gruppi che esistevano già sul territorio prima della creazione dello Stato;
2. Gruppi che appartenevano originariamente a vari Stati, ma che, per vicende storiche diverse, si trovano ora sotto la giurisdizione dello Stato attuale, a seguito di cessioni o annessioni di territori;
3. Gruppi formatisi nel Paese in questione a seguito di fenomeni di immigrazione di un gruppo appartenente alla stessa etnia, alla stessa religione, alla stessa lingua e che al momento attuale sono considerati cittadini dello Stato.

F. Capotorti offre all'attenzione dello studioso delle minoranze linguistiche una definizione equilibrata di esse": Un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui i membri- appartenenti allo Stato- possiedono dal punto di vista etnico, religioso o linguistico caratteristiche che si differenziano da quelle del resto della popolazione e manifestano anche in maniera implicita un sentimento di solidarietà allo scopo di conservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua".

Dato che la salvaguardia fondamentale di una minoranza è da rinvenire nel grado di tutela che lo Stato ospitante offre alla lingua che essa usa, si può dire che "normalmente le comunità che si considerano nazione, o parte di una Nazione residente in un altro Stato, non sono disposte a considerare il proprio *idioma* come un *dialetto*, ma una *lingua* a pieno titolo".

Inoltre va considerato il "*sentimento di solidarietà*" rispetto alla propria lingua e alla propria cultura per identificare in quale dei quattro livelli di approssimazione siano collocabili gli articolati fenomeni del "sentirsi minoranza linguistica" da parte di una comunità:

Livello I: mancanza di ogni specifica percezione della propria specificità culturale.

Livello II: percezione di un sentimento di diversità della propria comunità rispetto al resto delle comunità ospitate nel territorio del Paese; in questo livello si possono posizionare tutte le comunità culturali cui la nostra coscienza culturale fa normale riferimento[97].
Livello III: percezione di un sentimento di diversità e di opposizione tra la cultura della propria comunità e quelle ospitate nel resto del Paese. in questo livello si possono far rientrare una varietà di comunità: la comunità ungherese nelle Repubblica Federale di Germania, oppure quella Friulana in Italia.
Livello IV: percezione di un sentimento di diversità e di opposizione della cultura della propria comunità rispetto a quella delle altre comunità del Paese, aggravato da misure di ostilità, da parte del Governo del Paese stesso, sia sul piano storico, che sul piano dell'attualità. In questa tipologia rientra un ristretto numero di gruppi minoritari: i Corsi e gli Occitani in Francia sono minoranze che avvertono l'ostilità "culturale" della dirigenza francese, essendo questa orientata a negare la loro identità[98].

§ 2. La mappa europea delle minoranze

L'Europa comprende tre tipologie di gruppi etnici:
1. gruppi etnici che vantano un proprio Stato;
2. gruppi senza un proprio Stato;
3. gruppi non riconosciuti giuridicamente come comunità, aventi tuttavia una cultura quale criterio politico essenziale.

Il quadro della distribuzione delle minoranze in Europa è molto variegato. I *gruppi etnici* presenti nel nostro continente sono *più di duecento*, e riguardano più di 100 milioni di persone. Esistono Stati come la Bulgaria, la Polonia, la Norvegia, l'Olanda e il Portogallo, in cui la presenza di minoranze è molto scarsa sia nella varietà delle stesse che nel numero dei componenti; mentre ne esistono altri, in cui tale presenza è molto più forte: l'Italia, la Romania con ben 28 etnie censite, l'Ungheria, l'Ucraina, la Gran Bretagna, la Francia e la Spagna. A tale scopo si riporta un elenco in ordine alfabetico delle minoranze più consistenti in Europa:

Albanesi sono presenti in Italia;
Aragonesi e gli Aranesi in Spagna;
Armeni in Turchia e in Ungheria;
Asturiani in Spagna
Baschi in Spagna e in Francia;
Bretoni in Francia;
Bulgari in Romania e in Ungheria;
Catalani in Francia, in Italia e in Spagna;
Cechi in Romania e in Slovacchia;
Cimbri in Italia;
Cornici in Gran Bretagna;
Corsi in Francia;
Croati in Austria, in Italia e in Ungheria;
Danesi in Germania;
Fiamminghi in Francia;

[97] Gli abitanti di un sobborgo di Roma avvertiranno la propria specificità culturale rispetto agli abitanti del resto della Capitale, ma non per questo si considerano "minoranza linguistica". Eppure un poeta come il Belli, che ha scritto in romanesco, è conosciuto anche all'estero.
[98] Ministero dell'Interno, Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, *Europa: cultura e tutela delle minoranze*, 1996.

Franco-Provenzali in Italia;
Frisoni in Olanda e in Germania;
Friulani in Italia;
Gaelici in Gran Bretagna;
Galiziani in Spagna;
Gallesi in Gran Bretagna;
Greci in Italia, a Cipro, in Ungheria ed in Albania;
Greci Ortodossi in Turchia;
Irlandesi in Irlanda e in Gran Bretagna;
Italiani in Slovenia e in Svizzera;
Lapponi in Norvegia, Svezia, Finlandia;
Lussemburghesi in Belgio;
Magiari in Romania e in Austria;
Mocheni in Italia;
Occitani in Italia e in Francia;
Polacchi in Germania, in Ungheria e in Slovacchia;
Romanci in Svizzera;
Rumeni in Slovenia e in Ungheria;
Ruteni in Slovacchia;
Sardi in Italia;
Serbi in Croazia, in Romania e in Ungheria;
Sloveni in Italia, in Romania e in Ungheria;
Slovacchi in Romania, in Austria, e in Ungheria;
Sorabi in Germania;
Svedesi in Finlandia;
Tedeschi in Belgio, in Danimarca, in Francia, in Italia, in Romania e in Svizzera;
Tornedalsfinski sono presenti in Svezia;
Turchi in Romania e a Cipro;
Musulmani in Grecia;
Ucraini in Romania, Slovacchia e in Polonia;
Ungheresi in Slovacchia e Slovenia;
Valenziani in Spagna;
Valloni in Belgi;
Walser in Italia;
Zingari di origine asiatica presenti in molti Paesi europei, specie in Italia, Romania e Ungheria.

Appaiono dunque evidenti la varietà e la quantità delle minoranze etniche e linguistiche presenti in Europa. Alcuni Stati hanno forti problemi a riconoscere la presenza di queste minoranze al proprio interno, di conseguenza risulta estremamente variegato il grado di tutela delle stesse a livello europeo. Sono pochissimi i Paesi che finora hanno adottato provvedimenti giuridici volti alla tutela delle lingue minoritarie.

In Belgio abbiamo comunità con pari dignità; in Finlandia esiste il bilinguismo con gli Svedesi; in Francia esistono scuole per l'insegnamento della lingua basca, catalana, bretone e corsa; in Grecia, il trattato di Losanna del 1923 prevede la tutela linguistica-religiosa per i Musulmani. L'Italia si colloca senza dubbio tra i Paesi più evoluti in questo campo, tant'è che le disposizioni legislative riguardanti la minoranza sud-tirolese del Trentino Alto Adige costituiscono il modello normativo più perfezionato e preso ad esempio dal gruppo di lavoro

della Commissione per la democrazia attraverso il diritto, che ha redatto il progetto di Convenzione europea per i diritti delle minoranze etniche[99].

A partire dal 1990 gli atti a livello europeo di maggiore rilevanza sotto il profilo di tutela delle minoranze sono:

1. Le Conferenze per la sicurezza e la cooperazione in Europa di Copenaghen del giugno del 1990, di Parigi del novembre 1990, di Ginevra del Luglio 1991 e di Mosca dell'ottobre 1991.
2. La proposta presentata dalle delegazioni dell'Austria, della Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, dell'Italia, dell'ex-Jugosalvia e dell'Ungheria, concernente gli aiuti statali per la conservazione del retaggio culturale della O.S.C.E. (Cracovia 1990);
3. Il Progetto della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, insediata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del febbraio 1991;
4. La Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 10 novembre 1994 e dalla fine di gennaio dello stesso anno, a disposizione degli Stati per la ratifica.
5. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Strasburgo);
6. Il Progetto attualizzato di Convenzione dell'Unione federalista dei Gruppi etnici europei (U.F.G.E.E.) sulla tutela dei gruppi etnici in Europa;
7. Lo Strumento CEI per la tutela dei diritti delle minoranze.

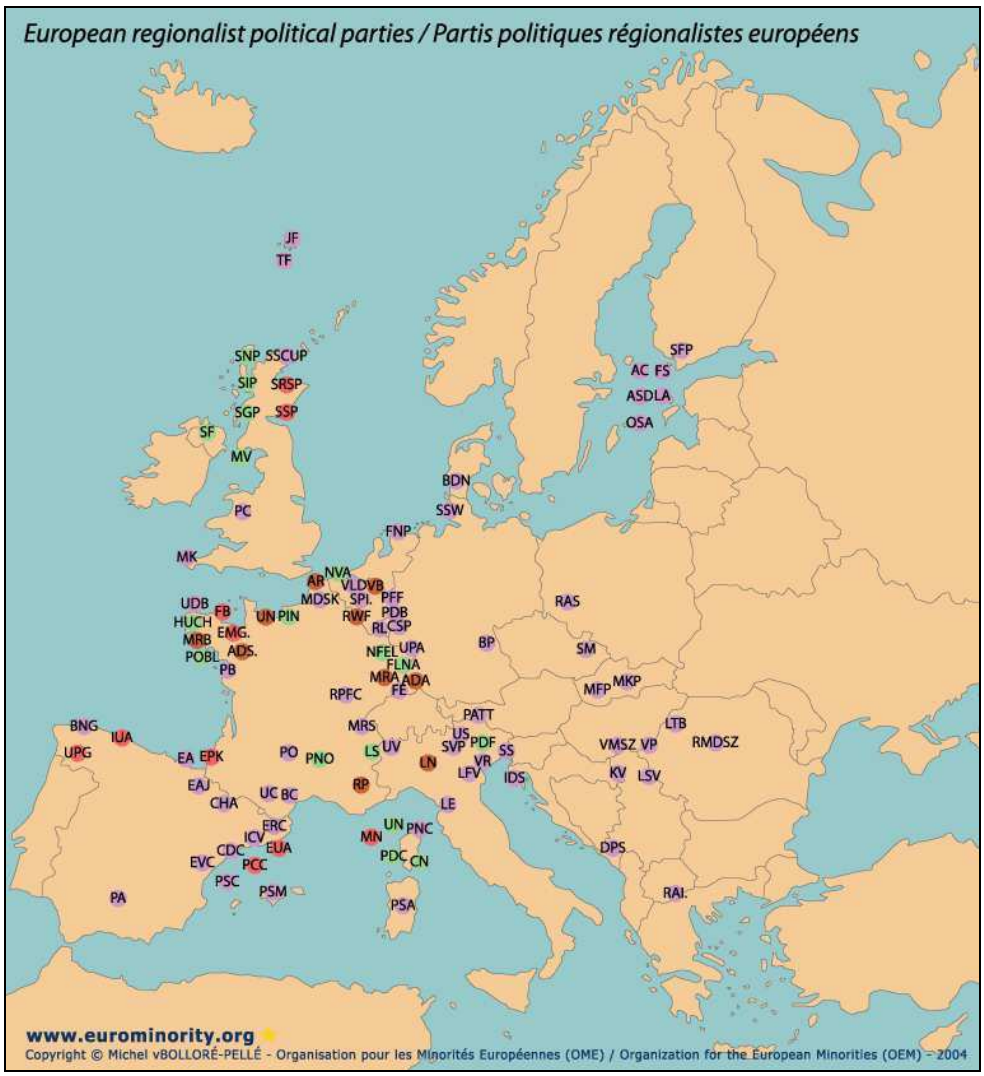

FIGURA 12: LA CARTA EUROPEA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE E DEI RELATIVI PARTITI POLITICI

[99] Cfr. TOMIZZA F., *Soggezione, il destino delle minoranze*, Trieste, 1992; SAFRAN W., «Pluralisme, démocratie et droits linguistiques aux Etats-Units», in *Le minoritès en Europe: droits linguistiques et droits de l'homme*, ed. Henri Giordan, Kimè (diffusion PUF), Paris 1992.

Austria

I principi alla base della tutela giuridica delle minoranze linguistiche in Austria si riferiscono tanto al diritto interno quanto a quello internazionale.

I principali riferimenti normativi in materia sono l'articolo 19 della Costituzione federale dell'Austria, che recita: "*Tutte le etnie dello Stato sono uguali per diritto e ogni etnia ha l'inviolabile diritto alla salvaguardia e alla difesa della sua nazionalità e della sua lingua. L'uguaglianza dei diritti di tutte le lingue di uso corrente, sia a livello d'insegnamento che a livello di organismi amministrativi e di uso pubblico, è riconosciuta dallo Stato. Nelle zone in cui vivono etnie diverse, le istituzioni della pubblica istruzione devono essere organizzate in maniera tale che, senza alcuna costrizione per l'apprendimento di una seconda lingua del paese, ciascuna etnia riceva i mezzi necessari per lo studio della propria lingua*". Il Trattato di Saint-Germain del 1920, che nella parte relativa alla sezione V della III Parte è stato assorbito dalla legge federale costituzionale, che all'articolo 149, crea una base indispensabile per la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche. Gli articoli 62, 63, 66, 67 e 68 riguardano la tutela delle minoranze linguistiche.

La Costituzione Austriaca all'articolo 8 recita esplicitamente che "*La lingua tedesca è la lingua ufficiale della Repubblica, ma senza alcun pregiudizio dei diritti accordati dalle leggi dello Stato alle minoranze linguistiche*".

L'articolo 7 del Trattato di Vienna del 1955, n. 152, ribadisce l'impegno all'emanazione di particolari provvedimenti in favore delle **minoranze slovena**[100] **e croata**[101]**.** L'insegnamento bilingue sloveno in Carinzia è obbligatorio nelle zone dove si parla tale lingua;[102]mentre nel Burgenalnd il 70% della popolazione appartiene ad una minoranza e la lingua d'insegnamento è quella di questo gruppo etnico[103]. Per quanto concerne le scuole secondarie, l'art. 7 del Trattato di Stato del 1955, relativamente ai Croati e agli Sloveni, prevede anche l'insegnamento delle lingue minoritarie nelle scuole secondarie.

Secondo l'Associazione culturale degli **Ungheresi** del Burgenland, almeno tre ore alla settimana sono riservate alla lingue ungherese come insegnamento di lingua straniera[104]. Anche la **minoranza ceca,** presente a Vienna, è protetta, per quanto concerne l'insegnamento, dalle principali norme contenute nel Trattato di Stato di Saint Germain e nel Trattato di Brunn[105].

La preparazione dei docenti sia a livello elementare che di scuola media è garantita da varie istituzioni: l'Accademia pedagogica dello Stato federale di Klagenfurt, l'Istituto

[100] I Croati sono presenti in diversi comuni del Burgenland e la loro data d'insediamento risale a 450 anni fa. Ammontano a 19.000 unità nel Burgenland e 2.550 unità a Vienna. Gli Sloveni invece sono stanziati nelle circoscrizioni di Hermagor, di Villach, di Klagenfurt e di Vòlkermarkt nella Carinzia. Ammontano a circa 17.000 unità.

[101] L'articolo 7 riconosce esplicitamente: il diritto a proprie organizzazioni e ad una stampa nella lingua minoritaria; il diritto all'insegnamento nella propria lingua nella scuola elementare ed entro certi limiti anche nella scuola secondaria; il diritto all'uso delle lingue croata e slovena nelle circoscrizioni amministrative e giudiziarie ove esse sono diffuse, in aggiunta alla lingua tedesca, come nella terminologia e nelle iscrizioni topografiche. Il trattato di Vienna inoltre stabilisce che i programmi scolastici vadano attentamente esaminati da una speciale commissione.

[102] Nell'anno scolastico 1989/90, sempre all'interno della Carinzia, l'insegnamento è stato impartito, in due lingue, in ben 62 scuole primarie; e a Klagenfurt è stata istituita una scuola elementare privata bilingue, dove la lingua d'insegnamento è alternativamente un giorno il tedesco e un altro lo sloveno.

[103] In tutto il Burgenland non esistono scuole elementari in cui al lingua d'insegnamento sia esclusivamente il croato o l'ungherese, ma scuole elementari bilingue.

[104] Gli Ungheresi si trovano nelle circoscrizioni di Oberwart, di Oberpullendorf e a Vienna. Dall'ultimo censimento del 1981 si contano almeno 10.000 unità.

[105] I Cechi si sono stanziati soprattutto a Vienna per ragioni professionali a datare dalla seconda metà del XIX sec. Secondo i dati del censimento del 1981, ammontano a 4.106 unità.

pedagogico dello Stato federale di Klagenfurt, l'Accademia pedagogica e l'Istituto pedagogico di Eisenstadt.

Belgio

La Costituzione belga riconosce che nel proprio territorio esistono quattro aree linguistiche: nederlanese, francese, tedesca, bilingue di Bruxelles-capitale e tre comunità culturali (francese, nederlandese, tedesca). Non esistono dunque minoranze linguistiche, ma comunità con pari dignità e con il diritto a conservare e sviluppare la propria cultura. Organi addetti a conservare e sviluppare le tre culture sono i Consigli culturali, il cui ambito d'intervento comprende la cura delle materie culturali; l'insegnamento con tutte le sue strutture; lo sviluppo della cooperazione tra le diverse comunità culturali.

Tuttavia, nonostante i principi costituzionali, la comunità tedesca del Belgio non gode degli stessi diritti delle altre due comunità: lo dimostra il fatto che le leggi vengono promulgate solo in francese e nederlandese.

La lingua tedesca è parlata in tre zone ben delimitate, ma non esiste una vera unità linguistica comune alle tre aree, in quanto si parlano diverse varietà dialettali che, con diverse gradazioni, hanno subito varie forme di francesizzazione[106]. A Bruxelles esiste il "Centre de Recherche sur le Plurilinguisme" (UFSAL, 1977), con il compito di promuovere e pubblicare ricerche e documenti relativi alla lingua tedesca; esistono inoltre vari comitati che si propongono la difesa e lo sviluppo della cultura e della lingua tedesca.

In Belgio inoltre, accanto al francese tradizionale, si parlano anche altre varietà linguistiche di origine romanza: è il caso del **vallone**, parlato da circa 600 mila abitanti nelle province di Liegi e di Namur; il **piccard**, parlato da circa 200 mila persone, nella zona occidentale della provincia di Hainaut; il **lorenese**, parlato da circa 20 mila persone nel sud della provincia del Lussemburgo; lo **champenois,** parlato in alcuni comuni delle province di Namur e Lussemburgo.

Sotto il profilo giuridico queste lingue minoritarie sono tutelate dal Decreto del Consiglio della Comunità francese del 1990; tuttavia nella scuola non esiste ancora l'insegnamento di tali lingue; solo alle superiori è previsto un insegnamento facoltativo. Tra il novero delle minoranze, va ricordata anche quella lussemburghese, composta da circa 27 mila unità risiedenti nella regione di Arlon/Arel. Sotto il profilo giuridico, la lingua lussemburghese non gode di alcun riconoscimento[107].

Bulgaria

Negli articoli 6, 36 e 54 della Costituzione bulgara si trova la disciplina riguardante le minoranze linguistiche in Bulgaria. In particolare l'articolo 36 stabilisce che "*Lo studio e l'uso della lingua bulgara dev'essere un diritto e un dovere di ciascun cittadino bulgaro. I cittadini che hanno una lingua madre diversa da quella bulgara hanno diritto a studiare ed impiegare la propria lingua parallelamente allo studio della lingua bulgara. Le situazioni in cui dev'essere usata soltanto la lingua ufficiale sono stabilite dalla legge*".

L'articolo 54 poi prevede che "*Tutti hanno il diritto di godere dei valori culturali nazionali ed universali e di sviluppare la propria cultura in conformità alla propria identità etnica, che viene riconosciuta e garantita dalla legge*"[108].

---

[106] Le tre aree sono: Neu-Belgien, formata dai cantoni di Eupen, Malmèdy e Sankt Vith; Alt-Belgien Nord a Bleiberg, Welkenraat e Balen; Alt-Belgeien Sud nel cantone di Arlon, ai confini col Lussemburgo.

[107] Cfr. LAURIA F., *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, Utet, Torino 1992.

[108] Vedi KOCSIS K., *Minoranze ungheresi nel bacino dei Carpazi*, Servizio Stampa dell'Ambasciata d'Ungheria, Roma 1994.

Croazia

La **minoranza italiana** è una di quelle riconosciute nella Repubblica di Croazia dopo la Seconda Guerra Mondiale, unitamente a quella **ungherese, rutena, ucraina, ceca, slovacca e romena**. La nuova Costituzione della Repubblica indipendente di Croazia riconosce inoltre, come minoranze **i Serbi, i Tedeschi, gli Austriaci, gli Albanesi, gli Ebrei, gli Sloveni, i Musulmani, i Macedoni e i Montenegrini.**

Per 16 minoranze, in conformità all'Atto Costituzionale del 1992 sui Diritti umani e le libertà e i Diritti delle Comunità etniche, nazionali e delle minoranze, sono garantiti nella Repubblica di Croazia, i diritti umani e le libertà, l'autonomia culturale, la partecipazione proporzionale agli organi rappresentativi e ad altri organi.

Il diritto all'autonomia culturale è garantito anche dall'articolo 15 della Costituzione, in base al quale i membri di tutte le nazioni e le minoranze hanno uguali diritti, autonomia culturale, libertà di esprimere la propria nazionalità e di usare la propria lingua.

Per quanto riguarda la **minoranza serba**, costituita da circa 590 mila unità, l'istituzione culturale centrale è l'Associazione culturale serba "Prosvjeta" (Educazione), fondata il 18 novembre 1944 a Glina, la cui attività è mirata alla valorizzazione della minoranza serba in Croazia nell'ambito della lingua e dei dialetti, della storia e dei problemi contemporanei della lingua serba; della letteratura serba; della storia politica ed economica della minoranza serba; della cultura tradizionale e urbana dei serbi in Croazia.

La **minoranza italiana** invece si è trovata divisa sul territorio di due Repubbliche a seguito della formazione dei due nuovi Stati di Croazia e Slovenia. La circostanza che la Croazia sia una repubblica di recentissima formazione pone il problema, tuttora in fase evolutiva, di una definizione dei livelli di tutela della stessa, anche con riferimento alla necessità di ridisegnare quegli aspetti che il Trattato di Osimo regolava tra l'Italia e la ex Repubblica Federale di Jugoslavia[109].

La minoranza italiana in Croazia gode di una discreta autonomia culturale; in particolar modo è molto attiva l'Unione Italiana con sede a Rijeka (Fiume), i cui programmi culturali prevedono molteplici attività. Nel settore scolastico sono presenti nelle aree di Istria e Rijeka 24 asili infantili italiani, con 32 gruppi didattici; vi sono poi 50 insegnanti italiani di scuola materna; 18 scuole elementari italiane, per un totale di 119 classi, frequentate da 2011 scolari. Le scuole hanno sede a Rijeka, Pula, Rovinj, Porec, Nivigrad e Umag. Le scuole secondarie italiane, comprendenti 59 classi, sono frequentate da 888 alunni e 150 insegnanti[110].

Danimarca

In Danimarca esiste una minoranza linguistica tedesca composta di circa 20 mila unità, nella zona chiamata Nord Schleswig, al confine con la Germania, zona contesa per secoli da Tedeschi e Danesi.

In linea di principio si riconosce il diritto all'uguaglianza di trattamento a tutti i cittadini, ma per quanto concerne l'uso della lingua esiste l'accordo del 29.3.1955 tra Bonn e Copenhagen per la tutela del tedesco in Danimarca e del danese in Germania.

Il tedesco nelle scuole pubbliche viene insegnato come lingua straniera, mentre esistono scuole private tedesche, dove tale lingua è sia materia di studio che veicolare.

---

[109] ARFÈ G., *La carta di Strasburgo e le culture minoritarie*, in «Città e Regione», a. 8, 1982.

[110] Dati risalenti all'ultimo decennio dello scorso secolo. La comunità italiana è impegnata anche in molte altre attività culturali, musicali, teatrali. La minoranza italiana dispone inoltre di trasmissioni radiofoniche speciali presso la stazione Radio croata di Pula (Pola) e Rijeka (Fiume).

Le scuole private ricevono sovvenzioni dallo Stato e sono coordinate amministrativamente dal Nordschleswiger Schulverein. L'accordo prevede che i titoli rilasciati ai tedescofoni in Danimarca siano riconosciuti anche in Germania e viceversa. Il corpo degli insegnanti si forma nelle Università danesi o tedesche. In alcune università danesi (Copenhagen, Aarhus, Odense, Roskilde e Aalborg) si può conseguire la laurea in tedesco. Tuttavia il tedesco, in ambito amministrativo, non è usato per la certificazione ufficiale, nei tribunali e negli altri uffici[111].

Finlandia

La Costituzione finlandese riconosce come lingue nazionali il **finlandese** e lo **svedese**. La maggioranza della popolazione parla il finlandese, mentre una minoranza pari al 6% circa parla lo svedese, soprattutto lungo le coste del sud-ovest. Sul territorio finlandese convivono inoltre una minoranza lappone e quella zingara[112].

Il bilinguismo, oltre ad essere riconosciuto ufficialmente dalla Costituzione, è oggetto di una legge particolare sulle lingue (1922), che permette ai cittadini di poter usare sia il finlandese che lo svedese nei rapporti con la giustizia e con la amministrazione, di conseguenza le leggi, i decreti ed i progetti di legge vengono redatti nelle due lingue[113]. Lo Stato finanzia l'istituzione di scuole primarie e secondarie nelle lingue riconosciute. Anche alcune università sono bilingue: quella di Abo Akademi, a Turku, adotta lo svedese come lingua d'insegnamento.

I **Lapponi finlandesi** sono circa 5.700 e rappresentano lo 0, 7 % della popolazione. Vivono nel Nord del Paese e sono politicamente rappresentati dalla Delegazione (Parlamento Lappone), che ha lo scopo di tutelare i diritti della minoranza. Le leggi scolastiche prevedono anche l'insegnamento e l'uso della lingua minoritaria materna nelle scuole elementari e superiori; così nella scuola dell'obbligo il lappone è obbligatorio, mentre alle superiori diventa facoltativo. In tre università viene insegnato anche il lappone e vengono organizzati corsi per la preparazione dei docenti, che andranno ad insegnare nelle scuole plurilingue.

In Finlandia si contano inoltre 7.000 **Zingari**, pari allo 0,1% della popolazione, lì stanziatisi a partire dal XVI secolo. La loro lingua, nonostante i provvedimenti dello Stato volti a favorirne lo studio, tende a regredire, così anche per la maggior parte degli Zingari la lingua materna è il finlandese.

Francia

Sul territorio francese convive una vasta gamma di minoranze linguistiche, cui non è stato ancora attribuito riconoscimento giuridico ufficiale dall'ordinamento.

Si tratta delle minoranze basca, bretone, catalana, corsa, fiamminga, occitana e tedesca.

La minoranza basca è presente, oltre che nella Spagna orientale, anche nella Francia sud-occidentale e, precisamente, nelle regioni di Labourd, Basse Navarre e Soule. Il basco è

---

[111] COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Le minoranze linguistiche nei Paesi della Comunità Europea*, Documenti-Lussemburgo, 1985.

[112] La Costituzione finlandese all'art. 14 stabilisce che: "Le lingue ufficiali della Repubblica sono il finlandese e lo svedese. La legge garantisce il diritto di ogni cittadino finlandese, quale parte in causa in procedimenti innanzi ad un tribunale o ad una autorità amministrativa, di adottare la propria lingua di origine, il finlandese o lo svedese, e di ottenere dalle autorità documenti nella stessa lingua. Lo Stato soddisfa le esigenze economiche e culturali delle popolazioni di lingua finlandese e svedese su base paritaria."

[113] La legge stabilisce i criteri per distinguere una comunità monolingue da altra bilingue: si ha una comunità monolingue se la minoranza che parla un'altra lingua non supera l'8% della popolazione totale (oppure le 3.000 unità). Qualora la minoranza superi questo limite la comunità viene considerata bilingue.

una lingua preromana, la cui classificazione impegna ancora i glottologi con opinioni differenziate. Sulla base della legge Deixonne del 1952 si possono insegnare le "lingue regionali", tant'è che l'insegnamento del basco è presente in alcune scuole private, mentre in quelle pubbliche esistono classi bilingue (50% basco e 50 % francese) a Sare e a Saint Jean de Luz. In altre scuole pubbliche s'insegna per non più di tre ore la settimana. Nelle scuole secondarie, oggi, la lingua basca può essere scelta come seconda lingua (3 ore settimanali); mentre a livello universitario esistono corsi di lingua e letteratura basca all'Università di Bordeaux, di Bayonne, di Pau e di Tolosa.

La minoranza bretone conta 500/600 unità, oltre circa 300 mila persone che conoscono la lingua. Il bretone deriva dal dialetto sud-occidentale della lingua britannica parlata nella penisola di Devon e della Cornovaglia, ed oggi è parlato nella regione Basse-Bretagne, su una superficie di circa 13.500 Kmq. Nelle scuole pubbliche viene utilizzata in 19 scuole materne e in 4 elementari; e dal 1965 funzionano anche alcune classi bilingue nelle scuole elementari statali. Nelle scuole secondarie l'insegnamento del bretone aveva una rilevanza estremamente secondaria, e oggi è considerato una materia opzionale e fuori dall'orario scolastico. Lo studio del Bretone a livello universitario è possibile presso l'Università dell'Alta Bretagna, a Rennes, e nell'Università della Bretagna Occidentale, a Brest, Nantes e Parigi.

Le terre catalofone della Francia risalgono al 1659, quando furono annesse alla corona di Francia con il Trattato dei Pirenei. La varietà linguistica catalana parlata in Francia s'identifica come **rossiglionese** ed è parlata da circa 200 mila abitanti. La lingua catalana si può studiare nelle maggiori università della Francia, mentre il suo insegnamento nelle scuole, reso ufficiale con la legge Deixonne del 1951, non è generalizzato e la fruizione è minima. A livello di scuola secondaria inferiore solo il 15% degli alunni studia il catalano, mentre nelle scuole secondarie superiori sono riservate allo stesso 3 ore settimanali. Dal 1982 il Ministero della Pubblica Istruzione francese ha disposto l'inserimento dello studio e delle culture regionali nei programmi scolastici dei territori ove sono presenti le minoranze linguistiche. Solo da qualche anno dunque si può introdurre nelle scuole elementari e materne il catalano come lingua veicolare, ma ancora a livello volontaristico, mentre nelle scuole secondarie inferiori viene impartita 1 ora di catalano la settimana (opzionale)[114].

Le disposizioni contenute nella citata legge Deixonne del 1951, sono state estese anche al corso a partire dal 1974. **La lingua corsa** è parlata dalla metà della popolazione della Corsica[115] (circa 300.000 abitanti) e da oltre 18.000 unità fuori dall'isola; appartiene al romanzo italiano e ha legami con il toscano arcaico e con il sardo settentrionale. Si sta avviando l'insegnamento della lingua nelle scuole primarie; attualmente viene insegnata in 295 scuole materne ed elementari (88%) e nell'80% nelle scuole medie inferiori. Nelle scuole medie superiori sono previste 3 ore settimanali di lezione. L'università della Corsica offre, inoltre, piani di studio che si tengono sia in corso che in francese.

Nella zona della Francia chiamata Westhoek, su una popolazione di circa 350.000 abitanti, almeno 100.000 persone parlano **il fiammingo**. Dal 1981 nelle scuole materne ed elementari possono essere istituiti corsi in fiammingo, mentre nelle scuole superiori sono previste 3 ore d'insegnamento settimanali.

L'Occitania, nel sud della Francia, conta una popolazione di circa 13 milioni di abitanti, ma negli ultimi decenni l'occitano viene usato sempre meno a favore del francese; solo nelle campagne e nei piccoli centri la conservazione è più radicata. Nel 1982 una circolare del Ministero della Pubblica Istruzione prevedeva che l'insegnamento delle lingue minoritarie dovesse essere inserito nei programmi scolastici, ma nelle scuole pubbliche l'occitano è usato pochissimo. Come reazione al comportamento ufficiale sono sorte scuole private, dette Calandretas, in cui viene usato l'occitano come lingua d'insegnamento. Nelle scuole pubbliche

---

[114] Cfr. BENOIT-ROHMER F., *Minoranze Nazionali In Europa: Diritti Garanzie Doveri*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma 2001.

[115] Cfr. SAINT-BLANCAT C. (a cura di), *La Corsica. Identità Etnico-Linguistica e Sviluppo*, CEDAM, Padova 1993.

attualmente la situazione è la seguente: nelle elementari l'occitano rimane a livello opzionale, come disciplina autonoma e viene insegnato per un massimo di 3 ore settimanali. Nelle medie viene insegnato per 2 ore settimanali, sempre come disciplina autonoma.

In una zona ad est della Francia, come l'Alsazia e la parte nord-est della Mosella, si parlano alcune varietà del gruppo alto-tedesco. La regione dell'Alsazia adottò per prima **il tedesco** come lingua ufficiale al posto del latino, e oggi è parlato nelle zone rurali e dalle generazioni più anziane. Nella regione della Mosella, in particolare nella Lorena, la metà della popolazione parla una varietà di tedesco. Dal 1927, con il Decreto Poincarè-Pfister, s'iniziò ad usare il tedesco nelle scuole dell'obbligo a partire dal secondo anno di scolarità. Proibito alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'insegnamento fu reintrodotto per 2 ore settimanali nel 1951. La situazione scolastica è la seguente: nelle scuole materne è presente l'alsaziano, grazie al volontariato degli insegnati; nelle scuole elementari viene insegnato il tedesco standard come disciplina autonoma ed è facoltativo; nelle scuole secondarie è previsto l'insegnamento del tedesco, ma non obbligatorio, per 3/5 ore settimanali per l'intero ciclo. I testi delle scuole secondarie sono in tedesco con inserimento di testi poetici in alsaziano[116].

Germania

Sul territorio tedesco convivono quattro minoranze etnico-linguistiche: **la minoranza danese**, **la minoranza frisone, la minoranza polacca e la minoranza soraba.**

La regione dello Schleswig-Holstein originariamente apparteneva alla Danimarca, e dal 1866 fece parte della Prussia e rimase poi nell'ambito dello Stato tedesco; ivi risiede una popolazione di circa 50.000 unità appartenenti alla minoranza danese, della quale solo 8.000 utilizzano il danese nei rapporti quotidiani. Nel 1955 è stata sottoscritta una Dichiarazione bilaterale tedesco-danese che prevede la tutela delle rispettive minoranze nell'uso della lingua materna, grazie alla quale i danesi della regione godono di tutti i diritti delle minoranze protette da accordi internazionali. Dal 1980 il danese è insegnato nelle scuole pubbliche, mentre quelle private lo utilizzino sin dal 1920. L'Associazione delle scuole danesi nello Schleswig meridionale, che dipende dal Ministero dell'Istruzione di Kiel, organizza l'attività scolastica della regione. Nell'ultimo decennio le scuole pubbliche sono aumentate notevolmente.

I Frisoni si trovano nella zona sud-est della regione dello Schleswig fin dall'VIII secolo. L'ammontare della popolazione che parla il frisone settentrionale è intorno alle 10.000 unità. Dal 1925 il frisone è insegnato nelle scuole elementari come disciplina autonoma per 1 o 2 ore la settimana. Nelle secondarie superiori, viene insegnato di Wyk auf Fohr per due ore la settimana. La legislazione vigente permette ai genitori di richiedere l'istituzione di corsi in frisone nelle scuole elementari, medie e superiori.

La costituzione della **minoranza polacca** in Germania ha origine migratoria per ragioni di lavoro. Le zone interessate sono la Renania del Nord-Westfalia e la Ruhr dove, a datare dal 1870, in seguito all'industrializzazione, una gran massa di mano d'opera vi si trasferì dalla Polonia. Oggi si parla di circa 150/200 mila persone; tuttavia non esistono scuole che prevedono l'insegnamento del polacco nella scuola dell'obbligo, salvo qualche corso privato organizzato da associazioni culturali. La minoranza polacca in Germania non ha lacuna tutela.

Nelle zone del Brandeburgo, della Sassonia e nell'ex-Repubblica Democratica Tedesca, esiste una comunità di circa 50.000 persone che parlano il **sorabo**, una lingua appartenente al ceppo slavo. Le leggi di tutela approvate in Sassonia e nel Brandeburgo risalgono al 1948 e al 1950; successivamente norme di tutela sono state inserite nel 1990, nel Trattato di unificazione tedesca. La legge sulla pubblica istruzione prevede in Sassonia la possibilità dell'insegnamento del sorabo e, limitatamente ad alcune scuole, anche l'uso dello stesso come

[116] PIZZORUSSO, A. *Dimensione di procedimento e diritti linguistici delle minoranze*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 37, 1986; SCAGLIA, G., *La tutela delle minoranze linguistiche*, Galatea Editrice, Acireale 1993.

lingua veicolare. Una analoga iniziativa si sta assumendo nel Brandeburgo dove s'insegna il sorabo nelle scuole elementari e medie, come prima o seconda lingua, oppure come lingua straniera. Presso l'Università di Lipsia viene tenuto un corso di laurea in sorabo e ne è previsto anche l'uso come lingua veicolare[117].

È presente sul territorio anche una consistente comunità turca, a favore della quale tuttavia non si rinviene alcuna forma di riconoscimento e tutela.

Grecia

La minoranza più tutelata in Grecia è quella **musulmana** che ammonta a circa 110 mila unità, in cui sono comprese alcune migliaia di cosiddetti "pomachi", musulmani parlanti un **idioma simile al bulgaro**.

Il trattato di Losanna (1923) prevede la tutela di questa minoranza da un punto di vista religioso - sono tutti musulmani - e linguistico, con scuole proprie e insegnamento del turco (è in lingua turca la metà delle materie scolastiche)[118].

Irlanda

L'irlandese è la lingua parlata nella Repubblica d'Irlanda a partire dal III-IV secolo a. C., diffusa poi dai coloni irlandesi in Scozia, nell'isola di Man e in alcune zone del Galles. Nel 1922, anno della creazione dello Stato d'Irlanda, l'irlandese diventa lingua nazionale delle 26 contee, e la sua rinascita viene affidata alla scuola e all'apparato amministrativo. Attualmente su una popolazione di 3 milioni di persone, circa 800 mila hanno dichiarato di conoscere l'irlandese.

La Costituzione del 1937 la riconosce come lingua ufficiale e le leggi istitutive regolano l'uso di essa negli apparati statali, e ne richiede la conoscenza come requisito indispensabile per lavorare nell'ambito amministrativo. Con la costituzione dello Stato d'Irlanda, l'irlandese divenne materia obbligatoria nelle scuole elementari e medie, come lingua veicolare, mentre nelle scuole superiori non sempre ne è previsto l'uso.

All'università alcuni corsi di lingua e letteratura celtica e irlandese si tengono in irlandese, ma la maggior parte è ancora tenuta in inglese. In particolare la University College Galway usa l'irlandese come lingua d'insegnamento nelle facoltà di arte, scienze ed economia.

Lussemburgo

Il Granducato di Lussemburgo, pur avendo come lingua nazionale il **letzebuergesch** (lussemburghese), dal 1984, ricorre all'uso del **francese** e del **tedesco** molto spesso, a causa della configurazione particolare del piccolo Stato e in considerazione delle grandi culture e delle grandi lingue limitrofe: molti immigrati non apprendono la lingua locale e si esprimono o in francese o in tedesco.

In campo scolastico il lussemburghese è lingua veicolare (nelle scuole elementari si usano il tedesco e il francese), mentre nelle scuole medie esso viene insegnato solo per i primi due anni, e nelle medie superiori non s'insegna affatto. Gli istituti di magistero prevedono corsi di lingua lussemburghese per preparare i maestri delle elementari[119].

Norvegia

---

[117] SCHAARSCHMIDT G., *The historical phonology of the Upper and Lower Sorabian languages*, C. Winter, Heidelberg 1997.

[118] *Art. 14 – Divieto di discriminazione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di BARTOLE S., CONFORTI B. e RAIMONDI G., CEDAM, Padova 2001.

[119] Dati contenuti nel rapporto del Ministero dell'Interno italiano, *Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, L'Europa delle minoranze*, Primo rapporto, 1994.

In Norvegia esiste una sola **minoranza linguistica**, quella **lappone**. Nel 1988 è stato approvato un emendamento alla Costituzione, inteso a tutelarla, che stabilisce che le autorità statali devono creare le condizioni favorevoli alla tutela e allo sviluppo della lingua minoritaria.

I Lapponi in Norvegia sono 25.000, di cui 2/3 parlano la lingua madre. Una legge del giugno 1987 ha istituito il Parlamento lappone, un organismo con poteri esecutivi e consultivi, che affronta questioni riguardanti la minoranza. I membri di questo Parlamento sono scelti con le stesse regole del Parlamento Nazionale. Nel novembre 1992 il Parlamento norvegese ha approvato la legge a garanzia dei diritti della minoranza linguistica lappone; tra le principali disposizioni della legge, viene riconosciuta la zona delle regione del Finnmark, dove si parla il lappone; viene formato un Consiglio per la sua tutela e il suo sviluppo; e viene stabilito che quest'idioma venga insegnato nelle scuole dell'obbligo, e diventi veicolo per l'insegnamento generale; inoltre le amministrazioni comunali possono renderne obbligatorio l'insegnamento. Al di fuori delle circoscrizioni amministrative lapponi, i ragazzi appartenenti a tale cultura hanno diritto all'insegnamento o a dei corsi tenuti nella propria lingua madre[120].

Olanda

Anche in Olanda esiste una sola minoranza linguistica: il **frisone**, parlato nella provincia del Friesland da una popolazione di circa 400 mila unità. La varietà dialettale del frisone è quella occidentale; si distingue da quella orientale e si è sviluppata anche a livello dotto, con un'interessante letteratura. Fa parte del gruppo delle lingue germaniche ed ha affinità con l'antico inglese. Già nel periodo pre-romano i Frisoni abitavano le zone del Mar del Nord. Attualmente la popolazione di queste zone è bilingue, parlando oltre alla propria lingua d'origine anche l'olandese.

Gli aspetti giuridici concernenti la tutela di questa minoranza linguistica sono contenuti nelle disposizioni del 9 dicembre 1953 (il Kabinesstandpunt), nella legge dell'11 maggio 1996 e nel Rapporto della Commissione "Va Omnen" del 1970. Tuttavia non si rinvengono specifiche disposizioni normative volte a tutelare la lingua all'interno delle istituzioni scolastiche.

Polonia

Negli articoli 67 e 81 della Costituzione polacca si trova la disciplina riguardante le minoranze in Polonia. Altre norme sulle minoranze sono incluse negli Accordi bilaterali tra la Polonia e gli altri Paesi, dove si trovano specifici capitoli riguardanti la tutela delle minoranze in Polonia e nel Paese con il quale l'Accordo è stipulato.

Portogallo

Il Portogallo, in confronto con gli altri Stati, è caratterizzato da aspetti di compattezza e di omogeneità dal punto di vista etnico e linguistico. Le stesse varietà regionali non presentano notevoli differenziazioni, ad eccezione di due dialetti che hanno caratteristiche proprie: il **mirandes,** con le sue varianti, e il **barranquenho.**

Il primo viene parlato da circa 10 mila persone, nella zone della Terra de Miranda, lungo le coste occidentali delle Asturie, di Leao e di Zamora, nel vicino territorio spagnolo. Da qualche anno il mirandes viene insegnato nelle scuole secondarie come materia opzionale.

Il secondo è parlato nella città di Barrancos, nella zona di Moura e nel distretto di Beja. Questo dialetto si è formato a seguito dell'influsso dello Spagnolo e, più in particolare, del

[120] COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Le minoranze linguistiche nei Paesi della Comunità Europea*, Documento-Lussemburgo, settembre 1993.

dialetto andaluso. Ad oggi tuttavia non risulta attivato alcun corso di dialetto barranquenho nelle scuole locali.

Regno Unito di Gran Bretagna

Nel Regno Unito la situazione relativa alle minoranze linguistiche si presenta differente a seconda della regione in cui tali etnie risiedono. Le principali sono:

a. **La minoranza gaelica**: il gaelico discende dalle lingue celtiche e trova il diretto antenato nell'antico irlandese protocristiano che si era diffuso, alla fine del V secolo d.C., con la presenza di colonizzatori nella regione nord-occidentale dell'Irlanda. Successivamente la lingua trovò un maggior riconoscimento in Scozia, dove tuttora parlano il gaelico circa 80 mila persone. Una legge del 1980 contiene disposizioni sull'uso di tale lingua in territorio scozzese; la normativa prevede nelle zone in cui si parla tale lingua, l'insegnamento del gaelico nelle scuole di ogni ordine e grado. In generale esiste la tendenza ad inserire il bilinguismo a tutti i livelli, da quello amministrativo e giudiziario, a quello religioso.

In ambiente scolastico, si registrano situazioni differenti: in alcune zone le scuole adottano una politica d'insegnamento bilingue, mentre il altre il gaelico viene insegnato solo per un'ora settimanale. In alcuni casi l'insegnamento parte dalla prima classe elementare, mentre in altri dalle terza. Nelle scuole secondarie il gaelico è insegnato come materia autonoma e solo in alcune viene usata come lingua veicolare. In ogni caso l'insegnamento del gaelico presenta carattere di facoltatività; solo in un ristretto numero di scuole è obbligatorio. Sono state prese delle iniziative pilota, che prevedono il progetto bilingue gaelico/inglese, sperimentato positivamente nelle isole occidentali e portato avanti nel "Western Isles Council"; è stato poi creato un organismo per la preparazione dei programmi in vista dell'insegnamento bilingue nelle scuole elementari accanto a un progetto per l'insegnamento del gaelico come seconda lingua.

Nelle Università di Edimburgo, Glasgow e Aberdeen sono previsti corsi di laurea e di perfezionamento in gaelico. Esistono inoltre altri corsi di perfezionamento destinati ad insegnanti in lingua gaelica; per poter insegnare il gaelico nelle scuole è necessario il diploma universitario: in attesa di arrivare ad usare il gaelico come lingua veicolare nelle scuole elementari e secondarie, si è posta molta attenzione alla formazione del corpo docente.

b. **La minoranza gallese**, la cui lingua appartiene ad una delle due varietà dialettali della lingua britannica: il britannico occidentale, diffuso nel Galles, nelle Midlands e nel Nord[121]. Un sostegno al gallese venne da parte della Chiesa sia cattolica che anglicana. All'inizio del XX secolo, nonostante il continuo decremento della popolazione gallesofona, sono stati presi importanti provvedimenti per il sostegno del gallese, e in particolare si ricordano quelli relativi al suo insegnamento in tutte le scuole e alla pari dignità riconosciutagli rispetto all'inglese. Attualmente il gallese resiste bene: il principio su cui si basa l'istruzione linguistica è il rispetto della lingua materna del bambino, che viene insegnata come prima lingua, mentre la seconda viene insegnata gradualmente. Tale principio è contenuto nella relazione del Comitato dipartimentale sull'uso del gallese nel sistema scolastico del Galles del 1927. A rafforzare la politica scolastica hanno contribuito in maniera decisiva sia il Comitato gallese per l'Istruzione, che opera dal 1948 e che ha promosso un programma di pubblicazioni di libri gallesi, sia l'Unità Nazionale Linguistica, che si propone la preparazione di sussidi didattici. Nel Galles si hanno oggi quattro modalità d'insegnamento della lingua gallese nelle scuole elementari e secondarie: nelle zone rurali il gallese è lingua veicolare usata per l'insegnamento di tutte le materie; nelle scuole elementari di zone

[121] La seconda varietà è data dal britannico sud-occidentale, esteso nella penisola di Devon e in Cornovaglia, da cui derivano il bretone e il cornico.

anglicizzate, il gallese viene usato come lingua veicolare nei primi anni, e successivamente sostituito dall'inglese; nelle scuole di lingua inglese si sperimenta l'insegnamento bilingue, introducendo il gallese con gradualità; in altre scuole il gallese viene insegnato come materia a sé stante. All'Università esistono corsi di laurea in lingua e letteratura gallese, oltre ai corsi specifici per la formazione degli insegnanti.

c. **La minoranza cornica**, di origine celtica, stanziata in Cornovaglia. Il cornico viene attualmente usato da circa 200 abitanti, mentre alcune migliaia lo capiscono. Pur non esistendo alcun riconoscimento ufficiale per questa lingua, le indicazioni stradali sono bilingue. Non è prevista alcuna forma d'insegnamento della lingua cornica nella scuola dell'obbligo, mentre nelle scuole secondarie il suo insegnamento è facoltativo.

d. **La minoranza irlandese**, a favore della quale il Governo del Regno Unito, attraverso accordi anglo-irlandesi, ha assunto iniziative di sostegno per la tutela della lingua e della cultura irlandese[122].

Romania

Dai dati del censimento del 7 gennaio 1992, risulta che la popolazione globale della Romania è composta da innumerevoli etnie: Rumeni, Magiari, Zingari, Tedeschi, Ucraini, Lipovasi, Turchi, Serbi, Tartari, Armeni, Slovacchi, Bulgari, Ebrei, Russi, Macedoni, Svelsi, Cechi, Croati, Polacchi, Greci, Carascioveni, Ciangai, Armeni, Rumeni-Sassoni, Szeklers, Ruteni, e altri di origini etniche non specificate. Nel 1992, il Governo della Romania, con decisione n. 345/22 sull'organizzazione ed il funzionamento del sistema scolastico in Romania, ha riconosciuto ai cittadini rumeni il diritto all'istruzione, senza alcuna distinzione di ordine sociale, di sesso, d'origine etnica, di lingua, d'opinione politica o per qualsiasi altro motivo che contrasti coi diritti dell'uomo. Ai cittadini appartenenti a minoranze nazionali, nel quadro del programma di studi, si garantiscono le condizioni volte a permettere lo studio della madre lingua, così come di altre materie di istruzione, d'insegnamento delle tradizioni storiche e culturali, allo scopo di salvaguardare e sviluppare il patrimonio nazionalcuturale. L'articolo 41, riconosce ai bambini ed ai ragazzi appartenenti alle minoranze nazionali l'opportunità garantita a quelli di nazionalità rumena di ricevere una istruzione generale nella loro lingua madre. L'articolo 42 prevede che nelle città e nei villaggi in cui risiedono persone appartenenti alle minoranze nazionali possono essere istituiti asili, scuole elementari e medie inferiori e superiori, corsi, classi, gruppi e sezioni in cui l'insegnamento avviene nella propria madrelingua[123].

Slovacchia

La popolazione della Repubblica Slovacca non è omogenea per quanto riguarda la nazionalità. La legge costituzionale n. 23/1981 (artt. 24 e 25), e la Costituzione della Repubblica Slovacca (artt. 33 e 34) garantiscono i diritti delle minoranze nazionali: qualsiasi discriminazione derivante dalla rivendicazione di qualunque nazionalità è vietata; inoltre è tutelato lo sviluppo generale delle minoranze nazionali nella sfera della cultura, dell'istruzione, dei diritti linguistici, di associazione e di partecipazione alla vita pubblica[124].

Un'altra garanzia della posizione giuridica delle minoranze nazionali è prevista dagli Accordi internazionali sui Diritti Umani e sulle Libertà fondamentali che regolamentano la

[122] Dati contenuti nel "*Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Europa*", del Ministero dell'Interno, Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, Roma 1994.

[123] Per un quadro giuridico completo, si veda inoltre la Costituzione rumena, articoli 4, 6, 6, 20, 29, 30, 32, 59, 119, 127.

[124] Cfr. PROCHAZKA TH., *The Second Republic, 1938-39*, in MAMATEY V. and LUZA R., *A History of the Czechoslovak Republic, 1918-1948*, Princeton University, Princeton 1973.

questione dei diritti delle minoranze. Il sistema scolastico relativo alle diverse etnie prevede, a tutti i livelli d'istruzione, tre tipi di scuole:

1. Le scuole in cui vi è una sola lingua d'istruzione corrispondente a quella parlata da una minoranza particolare o in cui detta lingua risulta essere materia d'insegnamento.
2. Le scuole bilingui, nelle quali vengono insegnate determinate materie nella lingua madre (musica, lezioni sul paese d'origine, storia) e altre materie (matematica e scienze naturali) in lingua slovacca.
3. le scuole (classi) con l'insegnamento della lingua nazionale come materia facoltativa: in queste scuole la lingua di minoranze è materia d'insegnamento, mentre lo slovacco è la lingua d'istruzione.

Slovenia

In Slovenia circa l'89 % della popolazione è slovena, mentre un 7% è di origine ungherese e il rimanente 4 % italiana. Oltre alle due minoranze etniche autoctone, sul territorio convivono altre comunità provenienti dalla ex Jugoslavia (Croati, Serbi, Musulmani, Albanesi e Macedoni), che hanno ottenuto la cittadinanza slovena a seguito dell'indipendenza dello Stato. Un'altra comunità etnica, quella rumena, di circa 65 mila unità, vive anch'essa in Slovenia e gode di diritti speciali previsti dalla Costituzione.

La Carta costituzionale garantisce, oltre ai diritti fondamentali dell'uomo, speciali diritti ai membri delle **minoranza autoctone italiana e ungherese**, tra cui il diritto ad usare la propria lingua d'origine, il libero uso dei simboli nazionali, il diritto d'incoraggiare lo sviluppo della propria cultura, di creare organizzazioni ed istituzioni autonomi, il diritto all'istruzione nella propria lingua e a conoscere la storia e la cultura del proprio paese nativo. L'articolo 11 stabilisce che nei comuni in cui si trovano le minoranze di lingua italiana e ungherese, tali lingue sono considerate ufficiali insieme allo sloveno.
La minoranza italiana frequenta scuole monolingui, mentre quella ungherese frequenta scuole bilingui insieme a studenti di nazionalità slovena. Tali scuole sono diverse da altre in quanto prevedono l'insegnamento della lingua d'origine accanto quello della lingua slovena. Le scuole che usano l'italiano come lingua d'insegnamento sono presenti nei comuni di Izola, Koper e Piran. Nel 1994 la Repubblica dell'Ungheria e la Repubblica della Slovenia hanno firmato un accordo sulla tutela della **minoranza slovena** in Ungheria, grazie al quale si è avviato un processo di consolidamento dei rapporti[125].

Spagna

Il catalano, lingua romanza, è parlato nella Catalogna e nelle Isole Baleari; è ufficialmente riconosciuto dallo Statuto di autonomia della Regione (art. 3, comma 2), mentre il castigliano rimane la lingua ufficiale dello Stato spagnolo. Il Governo s'impegna a rispettare l'uso delle due lingue e adotta ogni provvedimento utile per garantire le necessarie conoscenze linguistiche, nella piena uguaglianza dei cittadini (art. 3, comma 3, dello Statuto d'autonomia). Una legge del 1983 dichiara il catalano lingua d'insegnamento a tutti i livelli scolastici. Nelle tre università catalane, la lingua ufficiale è il catalano, e la scelta del catalano o del castigliano viene però lasciata a studenti e docente.
Il galiziano è un idioma parlato nella Galizia, ed è riconosciuto ufficialmente accanto al castigliano dallo Statuto d'autonomia. Il Governo rispetta l'uso di entrambe, sia a livello ufficiale, sia nella vita pubblica e nell'informazione, e garantisce anche i mezzi necessari per facilitarne la conoscenza. In ambito scolastico, il galiziano viene insegnato in tutte le scuole primarie, e nel 67% dei casi è anche lingua veicolare, e, in modo generalizzato, nelle medie superiori, nelle quali viene anche utilizzato come lingua veicolare nel 30% delle scuole.

[125] Cfr. KOCSIS K., *op. cit.*

Il valenciano è invece parlato nella regione della Valencia. Lo Statuto di autonomia, all'art. 7, afferma che le due lingue ufficiali della Valencia sono il castigliano e il valenciano, per cui tutti hanno diritto a conoscerle e ad utilizzarle. Vengono garantiti i mezzi che ne favoriscono lo studio ed è vietata ogni discriminazione linguistica.
L'aranese è una variante della parlata della Guascogna, una varietà dell'occitano, usata nella vallata dei Pirenei, nella Val d'Aran. L'insegnamento dell'aranese si sta inserendo nell'ordinamento scolastico in maniera graduale.
L'aragonese rimane un dialetto la cui conservazione rimane a livello prettamente orale. Si studia a livello universitario.
L'asturiano è parlato nel Principato delle Asturie ed è riconosciuta dallo Statuto di autonomia delle Asturie, ma non è considerata lingua ufficiale. Nelle scuole elementari e secondarie l'insegnamento dell'asturiano rimane a livello di materia opzionale.
Il basco è diffuso nella regione detta Euskal Herria, nei territori di Vizcaya, Guipùzcoa e Alvara, che costituiscono le province basche autonome, situate tra i Pirenei fino ad Andorra, e nella comunità a Statuto Speciale di Navarra.
Il basco e il castigliano sono le lingue ufficiali della Comunità Autonoma Basca, i cui diritti sono tutelati da numerosi provvedimenti legislativi, che fanno capo alla Costituzione spagnola, ai trattati internazionali sottoscritti dal Governo spagnolo ed alle norme fondamentali della Comunità autonoma basca. Tra gli interessi tutelati dai vari provvedimenti, vi sono anche quelli relativi alla formazione scolastica, all'insegnamento linguistico, alle istituzioni scolastiche[126].

Svezia

Si possono citare la minoranza **lappone** e quella **tornedalsfinska**. La politica statale svedese nei riguardi della lingue lappone ha subito profonde modificazioni nel corso del XX secolo. Il diritto dei Lapponi alla propria cultura e alla propria lingua ha attirato l'attenzione del Parlamento nazionale solo alla fine degli anni '60 e nel corso dei successivi anni '70. È stato allora che i Lapponi hanno ottenuto una scuola di base lappone di livello superiore e l'insegnamento della loro lingua nelle scuole. Il numero degli abitanti lapponi in Svezia si aggira intorno alle 17 mila unità, di cui circa 3 mila si dedicano all'allevamento delle renne. L'istruzione obbligatoria nei distretti lapponi ha una doppia organizzazione: scuole ordinarie sovvenzionate dallo Stato, oppure gestite dallo Stato, in cui l'insegnamento s'impartisce tanto in svedese che in lappone. Per coloro che non frequentano questo tipo di istituti, ma sono di madre lingua lappone, viene offerta l'opportunità di seguire corsi per lo studio di questo idioma. Dal 1942 esiste un collegio dove si organizzano corsi destinati anche agli adulti. Esiste inoltre un accordo tra Svezia, Finlandia e Norvegia per la produzione di alcuni programmi in questa lingua.

Nella regione del Tornedalen si parla la lingua tornedalsfinska. Non esistono scuole speciali che prevedano l'insegnamento di tale lingua, alla quale è riservato solo uno spazio limitato nei programmi destinati alla lingua materna[127].

Svizzera

Nel XVI secolo, nei 13 Cantoni svizzeri, dominava soprattutto il tedesco; Friburgo era bilingue e le lingue romanze erano marginali. Successivamente la francofonia trovò spazi più disponibili alla sua diffusione. Solo dopo la rivoluzione francese, con l'estensione dei diritti politici a tutti i cittadini, si allargò anche il diritto linguistico, tant'è che le leggii della

[126] KELEMEN J., *Il diritto ad essere se stessi: i diritti delle minoranze visiti come diritti dell'uomo*. Relazione presentata alla conferenza "Il ruolo culturale delle minoranze nella nuova realtà europea" Trieste 22-26 settembre, 1994.
[127] GASPARINI A., *Esplorazioni etniche nella nuova Europa: etnie che vengono, etnie che vanno, vale a dire etnia come realtà mutabile fondata sull'autolegittimazione*, Trieste 1992.

Repubblica elvetica (1798-1803) furono redatte in italiano, francese e tedesco. Nel 1874, con la rivoluzione costituzionali, le tre lingue vengono dichiarate lingue ufficiali. Solo nel 1938 anche il romancio sarà elevato a livello di lingua nazionale.

Ungheria

La Costituzione ungherese garantisce una serie di diritti individuali e collettivi ai cittadini ungheresi: in particolare il diritto di esprimere le proprie opinioni, il diritto di prendere iniziative e avanzare proposte, di stabilire e sostenere determinati istituti di istruzione come asili e scuole, nonché il diritto di creare istituti culturali pubblici.

La legge sulle minoranze, LXXVII del 1993, inizia con l'affermazione: "Le minoranze presenti nella Repubblica d'Ungheria partecipano al potere del popolo, cioè, sono elementi costituenti del processo di formazione dello Stato", e successivamente elenca le lingue correntemente usate dalle minoranze in Ungheria: l'**armeno,** il **bulgaro**, il **gitano (rumeno** e il **Beashi**), il **greco,** il **polacco,** il **rumeno,** il **ruteno,** il **serbo,** lo **slovacco,** lo **sloveno**, l'**ucraino.**

Fra le norme della legge, particolare rilievo assume quella per cui i bambini, appartenenti ad una minoranza, possono ricevere un'istruzione totale o parziale nella propria lingua tramite varie forme di istruzione scolastica, che può avere luogo negli asili, nelle scuole, nelle classi o nei gruppi di studio. Nel campo dell'istruzione pubblica la legge autorizza gli autogoverni delle minoranze nazionali ad incoraggiare e svolgere attività relative all'istruzione pubblica, alla creazione di biblioteche, case editrici, mostre, musei, istituti artistici e musicali, scientifici e culturali[128].

[128] HOMUTH K. e ZA L., *Nuove minoranze in Europa: quale formazione*; traduzione dei testi dal tedesco di Margrit Zubler, Capone stampa, Cavallino di Lecce 1991.

CAPITOLO VI
LE MINORANZE LINGUISTICHE IN ITALIA

§ 1. Introduzione

Da parte italiana la firma della Carta Europea delle lingue regionali e minoritarie è stata seguita dalla predisposizione di un'apposita **legge quadro, n. 482/99,**"Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche", che trova nell'**articolo 6 della Costituzione** il proprio fondamento giuridico, ma che in sostanza recepisce gran parte del contenuto della Carta stessa, che viene pertanto introdotta in modo sostanziale nel nostro ordinamento.
Nel nostro Paese sono state considerate lingue minoritarie quelle delle popolazioni: albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e sono state considerate lingue minoritarie sul proprio territorio quelle parlate da popolazioni che usano il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

FIGURA 13: *Mappa linguistica d'Italia.*

L'elenco delle minoranze viene specificato in conformità a quanto sancito dall'art. 3, par. 1 della "Carta europea delle lingue regionali o minoritarie". Secondo quanto previsto dall'art. 2, par. 2 della Carta, la Repubblica italiana applicherà a queste lingue i paragrafi scelti tra le disposizioni contenute nella parte III della Carta.

In particolare, per quanto riguarda l'**Articolo 8** riguardante **l'educazione,** il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha individuato le proposizioni da recepire nella legge di ratifica, entro l'ambito della legge di tutela delle minoranze linguistiche storiche n.

482/99, senza che ciò comporti ulteriori oneri finanziari, e cioè le lettere: **a.1 (istruzione scuole materne); b.iv (istruzione primaria); c.iv (istruzione secondaria); f.ii (istruzione degli adulti) e f.iii (relativamente all'istruzione universitaria); g (storia e cultura delle minoranze); h (formazione degli insegnanti); i (organi di vigilanza e di monitoraggio, in quest'ultimo caso il riferimento è al d.lgs. n. 258/1999).**

Si consente anche, per le considerazioni addotte sulla presenza di normative di speciale tutela delle minoranze francofone, tedesche, slovene e ladine contenute negli Statuti di rango costituzionale delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, che siano recepite le ulteriori proposizioni del citato art. 8.

Si conviene infine sull'individuazione ulteriore del paragrafo 1, lett. a) dell'art. 14 della carta, a proposito delle minoranze croate tutelate dal Trattato italo-croato ratificato con l.n. 129/98.

È importante notare che la Carta, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, lettera c), tutela anche le "lingue sprovviste di territorio", quelle, cioè, che non possono essere ricollegate ad un'area geografica particolare. Atteso che la minoranza zingara, nel nostro Paese, non è stata riconosciuta dalla legge n. 482/99, proprio perché non ancorata ad un territorio, occorre, in sede di ratifica del provvedimento internazionale, che venga formulata la riserva disposta dall'art. 21 dello stesso, relativamente al punto 5 dell'art. 7 della Carta.

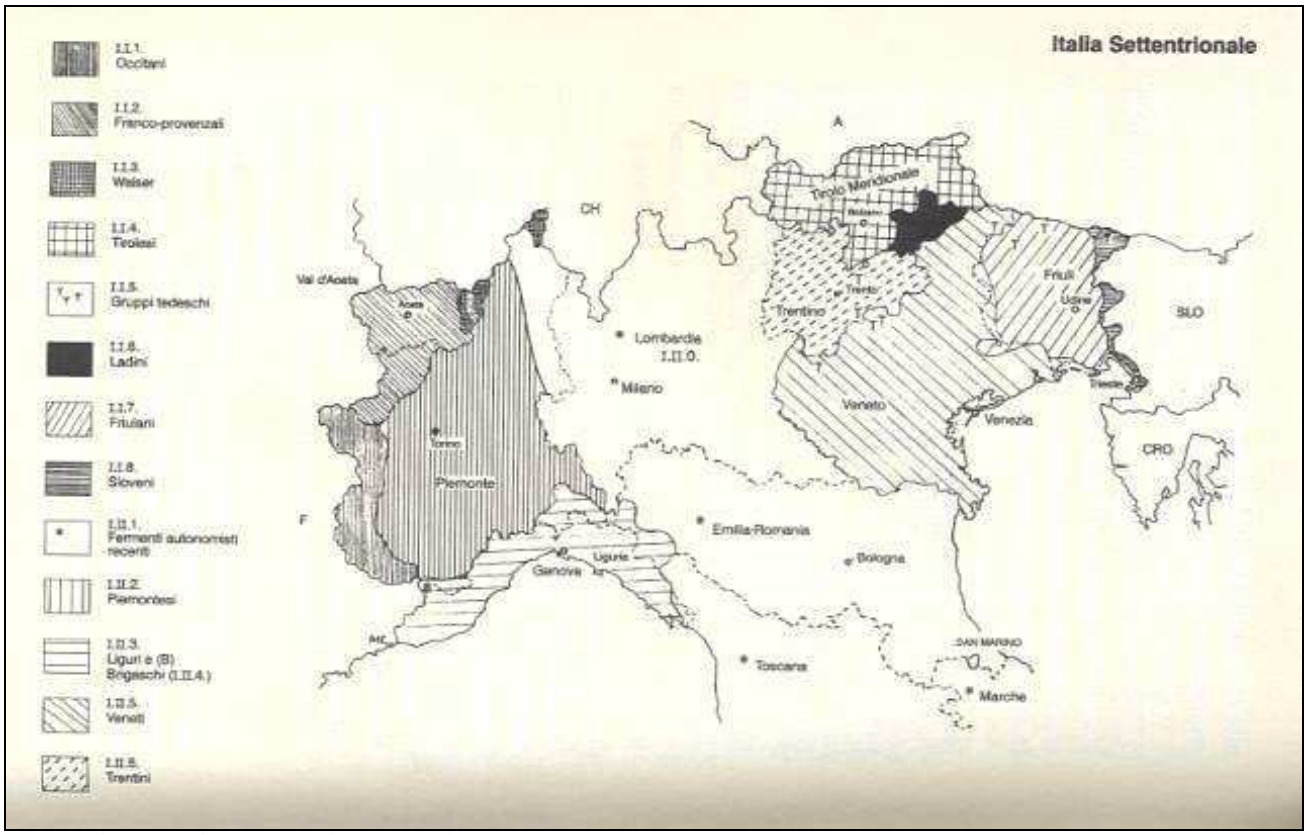

FIGURA 14: *le Minoranze linguistiche in Italia Settentrionale*

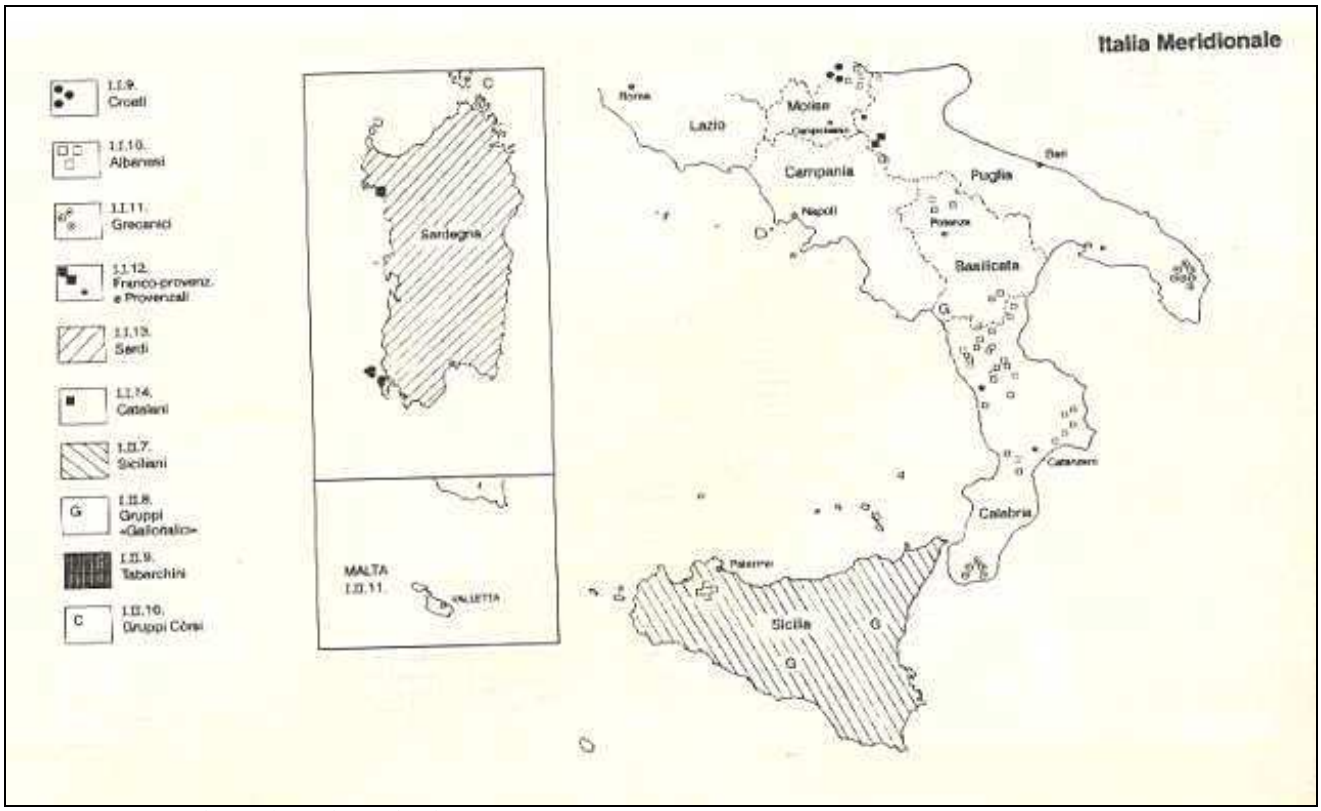

FIGURA 15: *Le minoranze linguistiche in Italia Meridionale*

§ 2. La minoranza grecana

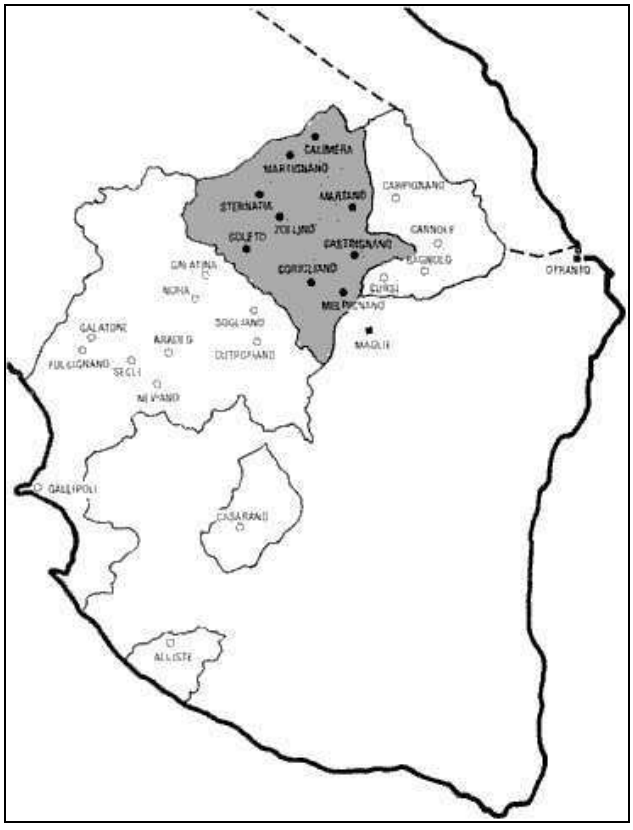

FIGURA 16: *La minoranza grecana nel Salento.*

Il nome di Magna Grecia (*Megàle Ellas)* che compare per la prima volta in Polibio (II, 39, I), ma certamente anteriore, designava l'insieme delle città greche stanziate sulle coste

dell'Italia meridionale, da Metaponto a Crotone e Reggio, poi estesa anche alla Sicilia in età romana. La colonizzazione greca risale alla metà del secolo VIII a.C. e le colonie greche raggiunsero il loro massimo splendore tra il VII e il VI secolo a.C.[129]. I dialetti ellenici della Magna Grecia erano in prevalenza di tipo dorico e cominciarono assai presto ad assimilare elementi latini. Dopo il tramonto delle colonie greche, il latino venne lentamente a sostituire il greco, che però si conservò presso quei pastori e contadini che, abbandonata la costa e ritiratisi all'interno, conducevano una vita primitiva ed isolata. La diffusione del cristianesimo mutò la situazione e contribuì al rifiorire di queste comunità grazie soprattutto all'influenza crescente della Chiesa, la cui lingua ufficiale era il greco. Sotto la dominazione di Bisanzio, durante la quale per cinque secoli i territori occupati gravitarono sull'Oriente, il grecismo dell'Italia meridionale si rinsaldò e si consolidò. Nel secolo VIII ci fu poi un'imponente flusso migratorio di monaci basiliani che si stabilirono di preferenza nelle zone in cui la popolazione era ancora greca. La Chiesa greca aveva raggiunto un tale grado di potenza nel XI secolo che anche dopo il tramonto della sovranità bizantina mantenne le sue istituzioni. La diocesi di Bova per esempio passò al rito latino solo nel 1575[130].

Il Greco si parla ancor oggi in due piccole oasi nell'Italia meridionale, l'una ristrettissima nella Calabria meridionale, intorno a Bova (in provincia di Reggio Calabria), e l'altra, un po' più vasta, in Terra d'Otranto, nel Salento. La Grecia salentina si estendeva nel medioevo fino alla linea Taranto-Brindisi, mentre la Calabria greca doveva comprendere tutta la regione dell'Aspromonte giungendo fino al'istmo Nicastro-Catanzaro[131]. I dialetti di queste due isole linguistiche corrispondono, per la massima parte, sia sotto l'aspetto fonetico, morfologico e sintattico, sia sotto quello lessicale, ai dialetti neoellenici della Grecia, che ad eccezione dello Zaconico, sono continuazione della koiné, ma presentano anche alcuni caratteri arcaici[132].

Provincia di Lecce

Il Grecanico, o Griko, è l'antico greco arricchito di elementi dorici del tempo di Omero, entrato nei programmi dell'Unione Europea, che sta finanziando diversi progetti presentati da scuole, comuni e centri culturali della Grecia salentina. Progetti sperimentali sono in atto nelle scuole elementari e secondarie a mezzo di docenti esperti di Grecanico coadiuvati da professori di madre lingua provenienti da Atene e da Kalàmata che approfondiscono gli aspetti comparativi con il greco moderno.

In particolare si segnalano le seguenti iniziative in corso:

1. Nelle scuole elementari di Castrignano dei Greci e di Calimera, nelle scuole medie di Calimera e di Martignano dove il griko, insieme con il neo greco comparato, è inserito nel curricolo ordinario;
2. Gemellaggio della scuola elementare di Castrignano con una scuola greca di Kalàmata;
3. Il corso di aggiornamento tenuto da cinque anni presso il distretto scolastico di Martano, in collaborazione con il Consolato generale di Grecia, su "La lingua e la cultura neo-greca comparata con la lingua e cultura griko-salentina". Un altro corso di aggiornamento è stato svolto a cura dell'IRRSAE sul tema " la tutela delle minoranze grecofone nel Salento. Itinerari culturali e strumenti normativi nel contesto europeo".

Provincia di Reggio Calabria

È possibile inscrivere l'area geografica della Bovesia (65 Kmq), che presenta come asse centrale la fiumara dell'Amendolea che l'attraversa, in un triangolo immaginario che individua

[129] La tradizione, riferita da Eusebio di Cesarea, pone la fondazione di Cuma nel 1501 a.C.
[130] Rapporto Ministero Istruzione Università e Ricerca, Direzione Scambi Culturali.
[131] Pubblicazione bimestrale, Direzione Scambi Culturali del Ministero della Pubblica Istruzione, 1985.
[132] Lo studioso Giuseppe Morosi (1847-1890) sostenne che il grecismo delle colonie dell'Italia meridionale non è continuazione diretta di quello dell'antichità, ma è dovuto alla dominazione bizantina. Tuttavia nel 1924 il romanista tedesco Gerhard Rohlfs affermò che la grecità dell'Italia meridionale era direttamente connessa a quella della Magna Grecia.

come vertici le sommità del Monte Cavallo, la cittadina di Melito Porto Salvo a sud-est e la Punta di Spropolo, nei pressi di Capo Spartivento. Questa porzione di territorio è interamente ricadente all'interno della provincia di Reggio Calabria; e i centri abitati nei quali si conservano tracce della lingua e della cultura grecaniche rientrano tutti in questa area circoscrizionale. Appartengono al "triangolo grecanico" il villaggio Amendolea, Bova, Bova Marina, Chorio di Roghudi, Condofuri, Condofuri Marina, Gallicianò, Roccaforte del Greco, Roghudi vecchio e Roghudi nuovo.

Esperienze di insegnamento di grecanico con metodo comparato con il greco moderno si sono realizzate nelle scuole di Bova e di Codofuri da più di un decennio. A Bova e nella stessa città di Reggio Calabria sono sorte varie associazioni con l'obbiettivo di salvaguardare e ridare vitalità alla cultura grecanica.

In particolare nel Liceo-ginnasio statale di Melito P.S. è attivato il progetto di recupero e valorizzazione della lingua e della cultura neo-greca e grecanica in collaborazione con l'Associazione "Jalò tu vua" di Bova di Marina, che prevede lezioni curricolari in compresenza tra docenti ordinari di greco e una docente di madre lingua greca.

A Bova Marina le locali scuole medie ed elementari hanno elaborato complessi progetti, in collaborazione con le associazioni culturali, intese anche a curare gli aspetti artistici e musicali della cultura grecanica.

§ 3. Lingue neolatine

FIGURA 17: *le Minoranze linguistiche di origine ladina nel Nord Italia*

La minoranza Ladina

Il ladino, o retoromanzo, è una lingua neolatina[133] o romanza, parlata dalle popolazioni che dimorano nelle valli che s'irradiano dal massiccio del Sella, nell'area dolomitica sellano-ampezzana, per un ammontare di circa 35.000 abitanti, di cui almeno 30.000 ladinofoni.

[133] Il glottologo Graziadio Isaia Ascoli, autore dei *Saggi ladini*, in «Archivio glottologico italiano», estese all'intera area linguistica da lui esaminata la denominazione di ladino. Storicamente va precisato che in seguito all'annessione delle regioni alpine all'Impero romano la popolazione indigena iniziò ad adottare il latino popolare dei conquistatori, subendo anche l'inevitabile flusso delle lingue confinati a nord e a sud. Tuttavia le genti sottomesse non rinunciarono del tutto alla loro parlata, conservando parole alpine o retiche, precedenti alla romanizzazione.

L'area ladino dolomitica odierna comprende le valli Gardena, Badia, Fassa e i comuni di Livinallogo, Colle Santa Lucia e Cortina d'Ampezzo, che hanno fatto parte fino al 1918 del "Land Tirol", e al termine del primo conflitto mondiale sono state annesse all'Italia. Ciascuna di queste zone presenta alcune particolarità idiomatiche, pertanto più che di lingua comune, o koiné, sarebbe meglio parlare di *comunione linguistica*, ossia della partecipazione, con la propria lingua, ad un insieme dialettale spiccatamente omogeneo, ma internamente differenziato[134].

La comunità linguistica ladina risiedente nelle valli in provincia di Bolzano, nella Val di Fassa in provincia di Trento, e nelle valli di Fodom, Col e Ampezzo in provincia di Belluno, pur costituendo un gruppo unitario (ladino-dolomitico), frammento della Ladinia Alpina accanto ai Grigioni Svizzeri e al Friuli, per ragioni storico-politiche fino dal 1923 è suddivisa e amministrata da tre province diverse con differenti Statuti e ordinamenti: Trento e Bolzano, che godono di una particolare autonomia legislativa, essendo il Trentino-Alto Adige una Regione a Statuto Speciale, e Belluno. Le fonti normative afferenti alla tutela di quest'unica minoranza, comprendono pertanto, oltre alle norme di rango costituzionale e ordinario, anche quelle regionali e provinciali[135].

I Ladini presenti nella provincia di Bolzano hanno seguito in modo parallelo il cammino percorso dalla minoranza tedesca in provincia, vedendosi riconosciuta la propria specificità nelle norme costituzionali e provinciali fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. L'applicazione dello Statuto di Autonomia del 1972 e le diverse norme d'attuazione dello stesso approvate garantiscono ai ladini una base normativa di tutela e salvaguardia. Dal 1958 il gruppo ladino dispone di finanziamenti provinciali per promuovere e valorizzare la propria identità etnica e linguistica (principio garantito a tutti i tre gruppi linguistici presenti in provincia). L'articolo 19 dello Statuto tutela poi un serie di misure protettive della scuola delle località ladine della provincia: l'uso della lingua ladina nelle scuole dell'infanzia, l'insegnamento e l'uso nelle scuole elementari e l'uso strumentale nelle scuole di ordine e grado superiore; un intendente scolastico proprio ed inoltre la presenza dei ladini nei diversi organi collegiali previsti dalle normative provinciali. Nel 1975 è stata istituita l'intendenza per la scuola delle località ladine che consente loro di amministrare le proprie scuole ed il proprio personale docente. Ciò garantisce il diritto di presenza anche ad un piccolo gruppo di minoranza, all'interno di un sistema di minoranze e maggioranze mai assoluto: il gruppo linguistico tedesco è minoranza sul territorio nazionale e maggioranza in quello provinciale, mentre il gruppo linguistico italiano è maggioranza a livello nazionale, ma diventa minoranza nel territorio sudtirolese.

---

[134] In Val Badia si parla il *badiotto* o *gaderano*; nella valle di Marebbe il *marebbino*; in Gardenia il *gardenese*, a Livinallogo il *livinalese* e a Col il *collese*. Nella bassa Valle Fassana si parla il *moenat*, nella Media il *brach* e nell'Alta il *cazet*. A Cortina si parla l'*ampezzano*.

[135] Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, Titolo X, Uso della lingua tedesca e del ladino, articolo 87: "*È garantito l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località dove esso è parlato. Le popolazioni ladine hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative e attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse. Nelle scuole dei comuni di Trento ove è parlato il ladino è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina*". Lo Statuto è stato sostituito da un nuovo Statuto nel 1972: Titolo I, articolo 2: "*Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali*". Capo III, Funzioni delle Province, articolo 8: "Le Province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'articolo 4, nelle seguenti materie: scuola materna, assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa. Le Province emanano norme legislative nelle seguenti materie nei limiti indicati dall'articolo 5: istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica). L'articolo 19, comma 2, "*La lingua ladina è usata nelle scuole materne ed è insegnata nelle scuole elementari delle località ladine. Tale lingua è altresì usata quale strumento d'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse. In tali scuole l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e esito finale, in italiano e tedesco.*"; Titolo XI, Uso della lingua tedesca e del ladino, articolo 102: "*Le popolazioni ladine hanno il diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse.*"

La storia è diversa per i Ladini della provincia di Trento, la cui tutela poggia unicamente sull'articolo 102 dello Statuto di Autonomia del 1972, che sancisce il diritto alla valorizzazione culturale e all'insegnamento della lingua e della cultura ladina nelle scuole dei comuni dove essa è parlata. La concreta realizzazione della norma è stata più lenta rispetto alla provincia di Bolzano: se nelle scuole dell'infanzia è stato possibile usare la lingua ladina fin dal 1976, nelle scuole elementari, medie e superiori l'insegnamento e l'uso della lingua ladina e della sua cultura erano stati attuati e regolamentati in modo organico solamente nel 1993. I programmi d'insegnamento della lingua ladina nelle scuole dell'obbligo sono stati approvati solo nel 1997. Le recentissime norme di attuazione dello Statuto, emanate nel settembre 1999, definiscono in modo chiaro e finalmente organico le disposizioni in materia di assunzione, assegnazioni e mobilità del personale docente nelle scuole di ogni ordine e grado della Val di Fassa.

Per quanto riguarda la valorizzazione culturale dei ladini delle province di Trento e Bolzano, l'istituzione dei rispettivi Istituti Culturali Ladini nel 1975 e 1976, ha permesso alle due comunità di attuare misure a favore della propria particolarità linguistica e culturale e di avviare un processo di emancipazione culturale a partire dall'interno delle comunità stesse, e anche in collaborazione con la scuola, in particolare per progetti di ricerca e documentazione, o iniziative didattiche e culturali.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, di cui al decreto legislativo n. 321/97, recentemente integrato dal Decreto Legislativo n. 344/99, rafforzano la tutela linguistica e culturale delle popolazioni ladine residenti nei comuni delle valli di Canazei e di Fassa. Nelle rispettive scuole elementari e medie la lingua e la cultura ladina costituiscono materia di insegnamento obbligatorio e i ladino è usato quale lingua di insegnamento accanto all'italiano (la legge provinciale n. 4 del 1997 ne determina i programmi). La conoscenza del ladino, da accertarsi attraverso prove d'esame da parte di una commissione costituita dal sovraintendente scolastico, costituisce requisito di precedenza assoluta per l'accesso a posti di ruolo o supplenze in scuole delle località ladine, anche per le scuole d'infanzia a norma del citato D.L.vo n. 344/99.
Con la delibera della Giunta Provinciale del 10.12.1999 sono state individuate per i docenti delle scuole dell'infanzia site nelle Valli ladine delle ore di formazione obbligatoria aggiuntive rispetto a quelle generalmente previste proprio per la cultura ladina.

I Ladini della provincia di Belluno, ossia i ladini del Fodom, Col e Ampezzo, non vedono riconosciuta la loro specificità linguistica e culturale se non in modo generico dalla Costituzione (art. 3, 6) e dallo Statuto della Provincia di Belluno. La legge regionale n. 73 del 1994 garantisce ai ladini fondi destinati a finanziare attività culturali proposte da associazioni private che si occupano di promozione della minoranza. Per quanto riguarda il settore scolastico, le scuole delle aree ladine della provincia di Belluno sono sottoposte alla regolamentazione scolastica e ai programmi vigenti per il restante territorio nazionale.

Tuttavia nel 1999 è stata approvata la legge n. 482 in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche (L. 15 dicembre 1999), che riconosce le minoranze etniche e linguistiche presenti sul territorio nazionale e ne promuove misure a favore della loro valorizzazione, compreso l'insegnamento della lingua materna nelle scuole elementari e secondarie di primo grado. A seguito dell'introduzione di questa normativa, le cose potrebbero cambiare anche per i ladini di queste zone.

Presso le scuole elementari di Ampezzo è stato attivato un progetto sperimentale ai sensi dell'articolo 278 del T.U. di cui al D.P.R. 297/94, concernente la "Valorizzazione e salvaguardia del patrimonio culturale e linguistico dell'isola alloglotta di Sauris" di lingua ladina.

È in corso l'organizzazione di un progetto, d'intesa con l'Amministrazione provinciale e finanziato dalla Comunità europea, volta al recupero e alla valorizzazione della lingua ladina nelle comunità ladine della provincia di Belluno. Il progetto prevede alcune fasi di corsi

di formazione finalizzati, in successione, a sviluppare nei docenti la conoscenza approfondita del fenomeno " linguistico ladino" e a far conseguire la padronanza delle metodologie; la terza fase, prevista per i primi mesi del prossimo anno scolastico, sarà incentrata sulla sperimentazione in aula delle metodologie e degli strumenti operativi acquisiti.

Si fa presente, che è all'esame del Senato un disegno di legge costituzionale (A.S. 3308), già approvato dalla Camera dei Deputati, di modifica dello Statuto speciale, inteso a valorizzare sia le minoranze ladine che quelle Mochene e Cimbre nei comuni in cui quelle lingue sono ancora parlate.

Gli Occitani e i Franco-provenzali

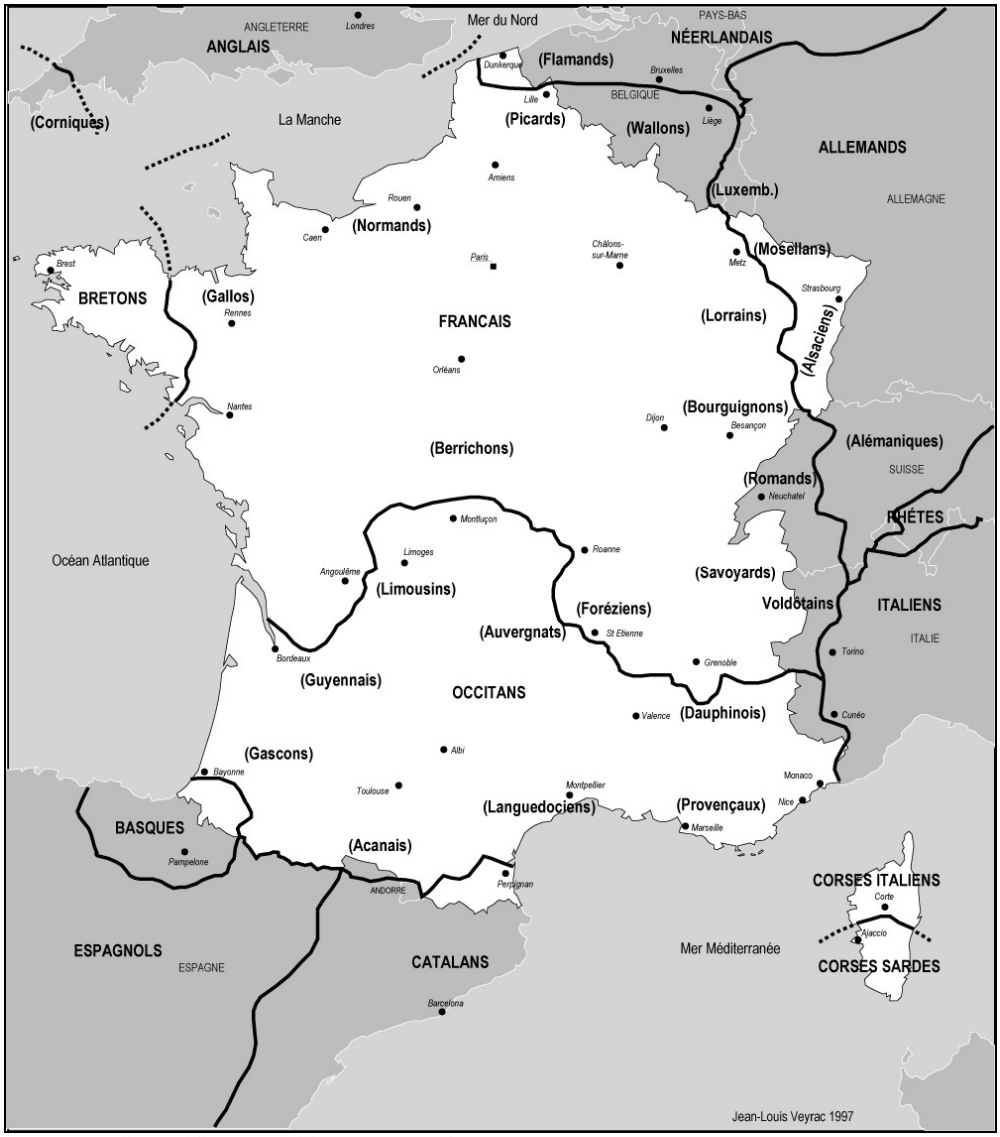

FIGURA 18: *Diffusione dell'Occitano e del Franco-Provenzale*

Gli stanziamenti occitani del Piemonte sono le propaggini orientali degli insediamenti dell'opposto versante alpino nel sud della Francia (Delfinato meridionale, Provenza, Linguadoca, Guascogna, Guiena, Limosino, Alvernia). Nella Francia meridionale la penetrazione romana avvenne molto prima che nel nord, e la latinizzazione delle zone occupate fu più rapida ed intensa. La Provenza, invasa dai Visigoti prima, dai Burgundi, dai Franchi e dai Goti poi, ritornata ai Franchi, vide sfumare la dinastia carolingia, accentuando la propria autonomia politica. Le valli occitane cisalpine passarono progressivamente ai Savoia in un arco di tempo che va dalle origini dello Stato Sabaudo al 1713 (circa). I Savoia proseguirono sui loro territori le persecuzioni contro i Valdesi fuggiti nelle valli piemontesi

dalle terre occitaniche transalpine per sottrarsi alle ordate persecutorie francesi ed ecclesiastiche. L'insediamento occitano di Guardia Piemontese è ciò che sopravvive di un numero più vasto di colonie fondate da gruppi di profughi valdesi, cadute sotto i colpi dell'Inquisizione nella seconda metà del XVI secolo d. C.[136]. La tenace resistenza valdese portò nel 1561 al trattato di Cavour con cui lo Stato sabaudo riconobbe ai valdesi la libertà di culto, nei limiti delle valli "valdesi"[137]. Tuttavia le persecuzioni ricominciarono e solo nel 1848 Carlo Alberto riconobbe pienamente con le "lettere patenti" i diritti civili e politici dei valdesi. Dal 1860 le valli occitane piemontesi passarono a far parte del regno d'Italia, partecipando alle sue vicende politiche e militari[138].

L'occitano appartiene dunque al gruppo gallo-romanzo delle lingue neolatine; e benché presentasse già in epoca antica un notevole frazionamento dialettale, esso non fu tale ad ostacolare la formazione di una lingua letteraria comune[139].

La lingua e la tradizione occitana sono ancora presenti in provincia di Cosenza, presso la scuola media di **Guardia Piemontese**, in cui è in corso un progetto di valorizzazione della comunità locale. Per favorire tale progetto il Provveditorato agli studi ha garantito il mantenimento dell'istituzione scolastica, procedendo a una verticalizzazione delle strutture, nell'uso degli strumenti offerti dal D.P.R. 18 giugno 1998, n. 223. La tradizione locale occitana trova riconoscimento anche nelle scuole elementari di Robilante, Vernante, Limone Piemonte, Vinadio, in cui sono condotte ricerche antropologiche-culturali e linguistiche-espressive proprie del settore della lingua provenzale tipica delle Valli Vermenagna e Stura. Altre scuole elementari della provincia, nelle vallate alpine, sperimetano nel curricolo moduli didattici per il recupero della tradizione locale occitana, quali quelle di Casteldelfino, Sampeyre (Valle Varaita), Prazzo, Acceglio, San Damiano Macra, Stroppo, Elva (Valle Maira), Pradleves, Monterosso, Valgrana (Provincia di Cuneo)[140].

Anche in provincia d'Imperia è presente l'isoglossa occitana, concentrata nelle frazioni di Realdo e Verdeggia, appartenenti al Comune di Triora (area della c.d. Comunità brigasca) e nel Comune di Olivetta San Michele. Ad Airole, dove è funzionante la scuola elementare e materna il piano dell'offerta formativa prevede esplicitamente la valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico degli alunni interessati, anche mediante la proposizione di poesie, filastrocche, canti tradizionali e narrazione dei fatti storici locali. È segnalato dal Provveditorato agli studi che la tradizione della comunità brigasca viene divulgata, anche per le contigue aree linguistiche della provincia di Cuneo, dalla rivista culturale "A Vastera".

Infine esiste un'isola linguistica occitana anche in provincia di Torino, nella Val di Susa-Ivrea-Lanzo; nella stessa zona convivono comunità linguistiche franco-provenzali. Il Provveditorato agli studi ha autorizzato corsi di aggiornamento per l'una e l'altra lingua proposti da associazioni professionali e da enti culturali e scientifici, rivolti ai docenti di ogni ordine e grado (ai sensi del D.M. n. 305/96, integrato dal D.M. n. 156/98). La Regione Piemonte, oltretutto, sta programmando corsi specifici per la cultura occitana e franco-provenzale, ai sensi della legge regionale n. 26/90, modificata ed ampliata con L.R. n. 37/97.

In Provincia di Foggia, e più precisamente nel Comune di Faeto, si parla la lingua franco-provenzale, come nel Comune vicino di Celle San Vito, gemellato con il Comune di Montefalcone Valfortore, in provincia di Benevento, della medesima lingua minoritaria, cooperando ad attività culturali e didattiche con l'assistenza di docenti dell'Istituto Orientale

---

[136] GRASSI G., *Correnti e contrasti di lingua e cultura nelle valli cisalpine di parlataprovenzale e franco-provenzale*, Stabilimento tipografico editoriale, Torino-Cuneo 1958.

[137] Sono le tre valli Pellice, Medio Chisone e Germanesca.

[138] GARAVINI F., *L'emperi dóu souleu. La ragione dialettale nella Francia d'oc*, s. e., Milano-Napoli 1967.

[139] Cfr. BEC P., *La langue occitane*, Press Universitaires de France, Paris 1967.

[140] Cfr. GRASSI G., *Per una storia delle vicende culturali e sociali di Guardia Piemontese ricostruite attraverso la parlata attuale*, in «Bollettino della Società di Studi Valdesi», 78, 1957.

di Napoli. Sono state attivate iniziative didattiche con la prestazione per due ore a settimana da parte di docenti locali per la conoscenza della lingue e della cultura franco-provenzale[141].

I Friulani

Il friulano deriva dal latino che i Romani introdussero nel Friuli nel II secolo a.C., fondandovi la colonia di Aquileia destinata a diventare un centro di espansione militare, commerciale e religioso. Il latino pur sovrapponendosi alle precedenti parlate dei Carni (popolazione celtica giunta in Friuli nel V secolo a.C.) non riuscì a soppiantarle del tutto. All'inizio del VII secolo il Vescovato di Aquileia assunse l'onorifico titolo di Patriarcato. Della sua autorità politica e religiosa si avvalsero i Franchi, longobardi e Tedeschi. L'Area friulana riuscì a conservare una autonomia politica ed ecclesiastica per tutto il medio evo. Costituì dapprima il Ducato Longobardo, quindi una marca carolingia. Infine nel 1077 Enrico IV investì il patriarca Sigeardo della contea del Friuli con prerogative feudali. Il patriarcato di Aquileia divenne così uno stato autonomo, la c.d. "patria del Friuli"; in questo periodo, benché la lingua ufficiale fosse il tedesco, il friulano riuscì a resistere alla germanizzazione, favorito anche dal grado di autonomia e di arretratezza storica del territorio. Nel 1420 il Friuli occidentale e centrale passò alla Repubblica di Venezia, che diede una forte impronta a queste zone differenziandole economicamente e linguisticamente dal Friuli orientale, passato all'Austria nel 1516. Il Friuli occidentale fu unito all'Italia a seguito del plebiscito del 1866, e la provincia di Gorizia solo alla fine della Prima Guerra Mondiale. La Costituzione italiana ha incluso il Friuli-Venezia-Giulia che è stata istituita nel 1963: Regione amministrativa autonoma a Statuto speciale[142].

Il friulano occupa un posto speciale non solo nell'ambito delle lingue neolatine, ma anche in quello più ristretto del gruppo linguistico ladino al quale può essere accostato per taluni aspetti caratteristici, come la conservazione della S finale e dei nessi PL e BL[143]. Possono poi essere distinte delle sottocategorie dialettali come il carnico occidentale, centrale, meridionale ed orientale, la cui diversità non ne pregiudica la sostanziale unità. La maggior parte dei friulani usa anche l'italiano; e alla rinascita e al rinnovamento della letteratura in lingua friulana diedero decisivo impulso nel dopoguerra P.P. Pasolini e D. Naldini[144]. Minoranze di lingua friulana risiedono nei Comuni di Capriva, Mossa, Villesse, Lucinico, in provincia di Gorizia; in queste zone opera da molto tempo la Società Filologica Friulana, con le sue articolazioni territoriali, la quale svolge corsi di cultura e di lingua friulana al personale docente delle scuole di detti Comuni.

Con il finanziamento della Regione Friuli-Venezia Giulia, a norma della legge n. 15/96 che ha inteso promuovere la lingua e la cultura friulana presente nei comuni delle zone orientale e settentrionale, sono state attivate esperienze didattiche nelle scuole elementari di Casarsa della Delizia e Maniago, e nelle scuole medie della stessa Maniago, Meduno e Spilinbergo, in provincia di Pordenone. Inoltre sono stati tenuti corsi di aggiornamento per insegnanti delle scuole materne, elementari e medie di "didattiche plurilingue" nella comunità montana "Meduno-Cellino", nonché un corso di lingua e cultura friulana per iniziativa dell'Associazione Filologica Friulana presso l'Istituto tecnico industriale "Kennedy " di Pordenone. Anche in provincia di Udine e Venezia, dove risiedono minoranze parlanti il Friulano (San Michele al Tagliamento, Portogruaro), sono segnalate esperienze didattiche.

[141] Rapporto del Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Scambi Culturali, Pubblicazione bimestrale, 1985.

[142] FRANCESCATO G., *Studi linguistici sul friulano*, Olschki, Firenze 1970.

[143] FRAU G., *Individualità linguistica del friulano*, Clape cultural, Aquilee 1974; MARCHETTI G., *Lineamenti di grammatica friulana*, Società filologica friulana, Udine 1952.

[144] BATTISTI C., *Il friulano letterario e le sue premesse*, in «Studi Goriziani», 19, 1956; ECAP-CGIL, Atti del convegno "L'Europa, le grandi lingue nazionali, le minoranze linguistiche, le parlate locali, l'uso del friulano nella scuola", Gradisca, gennaio 1978.

Inoltre l'Associazione Culturale e Casa Editrice "La Bassa" con sede in Latisana promuove studi storici linguistici volti a consentire la sopravvivenza in loco della cultura e della lingua friulana, anche con la pubblicazione e la diffusione della rivista omonima[145].

FIGURA 19: *L'area del Friuli , della Venezia Giulia e dell'Istria*

La lingua catalana

[145] Cfr. FRANCESCATO G., *Indagine socio-linguistica sul friulano come lingua minore*, in «Lingua e contesto», 3, 1976; MEGHNAGI S., *Friuli Venezia Giulia: la situazione sociolinguistica nella scuola dell'obbligo*, in *Lingua, cultura, educazione. Tutela delle minoranze: materiali e documenti*, a cura di Saul Meghnagi, Editrice Sindacale italiana, Roma 1982.

L'insediamento catalano ad Alghero ebbe inizio con la conquista definitiva della città da parte di Pietro IV d'Aragona nel 1354, che fece della munita cittadella algherese il caposaldo della potenza militare spagnola in Sardegna. L'immigrazione dei catalani ad Alghero venne favorita in ogni modo dalla corona aragonese, tramite la concessione di benefici a coloro che si trasferivano dalla madrepatria in città, mentre contemporaneamente venivano create le condizioni di vita sempre più difficili per la popolazione autoctona[146]. Tali provvedimenti ebbero un rapido effetto, tanto che nel 1372 gli algheresi avevano abbandonato la città, e la popolazione era del tutto catalana. Per diversi secoli il tessuto culturale catalano rimase immutato. Nel 1744 Alghero, con tutta la Sardegna, passò sotto la dominazione sabauda, ma circa vent'anni dopo, nel 1764, venne proibito l'uso del catalano nei documenti ufficiali della città; per il resto le condizioni d'isolamento perdurarono, e con esse l'uso del catalano da parte della popolazione, praticamente fino agli anni Cinquanta del secolo scorso[147]. Dopo di allora, il rapido sviluppo turistico della città, e quindi la rottura delle condizioni tradizionali che avevano consentito il mantenimento dell'antica parlata, hanno alterato profondamente la fisionomia linguistica e culturale della città stessa, sospingendole verso una forte italianizzazione. La lingua della minoranza algherese è dunque il catalano, neolatina del gruppo occidentale[148].

In Provincia di Sassari, il Provveditorato agli studi ha autorizzato, nell'ambito dei progetti di sperimentazione dell'autonomia finanziati con i fondi della legge 18 dicembre 1997, n. 440, la realizzazione di un progetto formativo presso il Liceo scientifico di Alghero inteso alla valorizzazione della lingue catalana parlata da circa metà della popolazione cittadina[149].

Il Sardo

La formazione della minoranza sarda è stata essenzialmente condizionata dall'ovvio fattore dell'isolamento geografico, sebbene siano state continue le sovrapposizioni di dominazioni diverse sul territorio sardo.

Le invasioni dell'isola cominciarono con i Fenici, nel VII sec. a.C., per continuare con i Cartaginesi, i Romani (dal 238 a.C. al 455 d.C.). Nel corso della dominazione romana si ebbe un'intensa latinizzazione delle popolazioni autoctone; da allora in poi queste reagirono alle successive e numerosissime invasioni abbandonando le coste ai dominatori, e rifugiandosi all'interno dell'isola, evitando i contatti con i successivi poteri politici. Ciò favorì la conservazione e lo sviluppo autonomo e originale della cultura e della lingua locale, tanto da far parlare di una vera e propria nazionalità sarda.

Delle numerose vicissitudini storiche e politiche della Sardegna, quelle più importanti sul piano dell'evoluzione linguistica, vanno ricordati i secoli XI-XIII, tre secoli di scorrerie arabe lungo le coste, le contese e le dominazioni delle Repubbliche marinare di Genova e Pisa, e l'inizio della dominazione aragonese nel XIV secolo. Questa si prolungò per oltre tre secoli, fino a che nel 1713, la Sardegna fu assegnata col Trattato di Utrecht all'Austria, che nel 1720 la scambiò con la Sicilia, toccata a Vittorio Amedeo II di Savoia. Unita in questo modo politicamente al Piemonte e Savoia, venne a formare il regno di Sardegna, che costituì la base dell'unità d'Italia[150].

---

[146] Cfr. CORRIDORE F., *Storia documentata della popolazione di Sardegna (1479-1901)*, Carlo Clausen, Torino 1902.

[147] Utili a questo proposito MOROSI G., *L'odierno dialetto catalano di Alghero*, in *Miscellanea di filologia e linguistica*, Le Monnier, Firenze 1886 e SCANU P., *Alghero e la Catalogna*, Editrice sarda fratelli Fossatori, Cagliari 1964.

[148] Cfr. BATISCA I., ROCA M., *Il problema nazionale catalano*, in *Conferenza Internazionale sulle minoranze* (Trieste, 10-14 luglio 1974), Tipografia Villaggio del Fanciullo, Trieste 1979.

[149] Cfr. FRANCESCATO, G., *Sociolinguistica delle minoranze*, in Sobrero (ed.), *Introduzione all'italiano contemporaneo: la variazione e gli usi*, Laterza, Roma 1993.

[150] Si vedano SOLE L., *La Sardegna come minoranza etnico-linguistica*, in «Città e Regione», a. 6, 1980 e WAGNER M.M., *La lingua sarda. Storia spirito e forma*, A. Francke, Berna 1951.

La lingua delle popolazioni sarde è una parlata neolatina del gruppo occidentale; le condizioni di spiccato isolamento, sia culturale che materiale, vissute da molta parte della Sardegna per molti secoli, hanno comportato uno sviluppo del latino in modo assolutamente originale e autonomo[151]. È per questa ragione che gli studi romanzi hanno riconosciuto senza difficoltà nel sardo un sistema linguistico del tutto indipendente, particolarmente conservativo nei confronti del latino. Nel parlare di lingua sarda, bisogna tuttavia tenere presente che essa non si presenta in modo unitario, ma si articola in una serie di varianti, che hanno raggiunto gradi di differenziazione da poter essere considerate a loro volta diversi sistemi linguistici, sul numero dei quali non c'è tuttavia accordo tra gli studiosi. Nei casi di distinzione più analitica di possono individuare cinque sistemi linguistici: *il logurese*, *il nuorese*, *il sassarese*, *il gallurese*, *il campidanese* (la più estesa e meridionale delle parlate).

Per quanto riguarda lo sviluppo storico delle parlate sarde, va ricordato che la latinizzazione profonda dell'isola diede origine, per un certo periodo, ad una lingua standard, utilizzata in tutta la Sardegna; in seguito tale unità si frantumò a seguito delle diverse influenze linguistiche subite dalle diverse zone dell'isola[152].

Il Provveditorato agli Studi della Provincia di Cagliari ha finanziato diversi progetti formativi diretti al personale docente, volti alla promozione e alla valorizzazione della lingua e della cultura sarda. Inoltre con il finanziamento della Regione Sardegna in forza della legge regionale n. 96/97 sono stati attuati 34 progetti formativi e sperimentali mirati ai detti obiettivi, uno dei quali, la scuola elementare di Capoterra, consistente in un corso di aggiornamento per docenti. Precisamente sono state coinvolte le scuole elementari di Cagliari, Domusnovas, Quartu S. Elena, Quartucciu, Samassi, Villamar, San Gavino Monreale, Sinnai, Villacidro. Molti plessi comprendono scuole materne, per le quali comunque è attuato un progetto specifico in Quartu S. Elena[153].

Anche in provincia di Nuoro il Provveditorato agli studi ha promosso in collaborazione con gli enti locali corsi di aggiornamento del personale direttivo e docente sui temi della tutela e della valorizzazione della lingua e cultura sarda. In particolare, in collaborazione con l'Amministrazione comunale di Nuoro, è stato avviato nelle scuole materne cittadine un corso sperimentale di insegnamento plurilingue (italiano, sardo ed una lingua comunitaria). L'Amministrazione ha provveduto all'acquisto di materiale didattico multimediale sulla lingua sarda da distribuire nelle scuole di ogni ordine e grado della provincia.

Infine, in provincia di Sassari il Provveditorato agli studi, nell'ambito dei progetti di sperimentazione dell'autonomia finanziati con i fondi della legge n. 440/97, ha autorizzato la realizzazione di progetti mirati alla valorizzazione della lingua sarda presso le scuole elementari di Nulvi e Oschiri, presso la Scuola media n. 2 di Sassari e presso il Liceo scientifico di Alghero[154].

§ 4. La minoranza albanese

[151] Cfr. MURRU G., *Etnia, lingua, cultura. Un dibattito aperto in Sardegna*, Edes stampa, Cagliari 1977.

[152] Cfr. PITTAU M., *Problemi di lingua sarda*, Libreria Dessi editrice, Sassari 1975.

[153] Progetti sono in corso anche presso le scuole medie di Cagliari "G. Manno" e "Spano", Casaletta, Decimomannu, Monastir, Sediana, Serramanna, Iglesias, Quartu S. Elena, Sardarà, Sestu, S. Antioco; nonché presso gli istituti secondari superiori di Arbus (Istituto professionale servizi commerciali e turistici), Cagliari (Licei scientifici Michelangelo e Pacinotti, Istituto professionale servizi commerciali e turistici), Quartu S. Elena (Istituto tecnico commerciale), S. Antioco (Liceo scientifico), Elmas (Istituto tecnico agrario), Villa Cidro (Liceo ginnasio). Alcuni progetti hanno decorso pluriennale.

[154] Cfr. PIZZORUSSO A., *La tutela delle minoranze in Italia*, Il Mulino, Bologna 1983.

Alla fine del XIV secolo l'Albania, aggredita dai Turchi, era diventata luogo di scontro tra occidente cristiano e oriente islamico. Proprio la disperata resistenza all'invasione turca aveva determinato l'inizio dell'emigrazione albanese verso nuove terre. La formazione delle colonie albanesi in Italia fu originata da due imprese di carattere militare: la prima guidata nel 1448 da Domenico Reres chiamato in Calabria da Alfonso di Aragona re di Napoli, per domarvi le rivolte baronali; la seconda capeggiata nel 1461 da Giorgio Castrista, Skanderbeg- eroe nazionale e fondatore della "Lega dei popoli albanesi"- il cui contributo militare fu decisivo per la sconfitta inflitta agli Angioini dagli Aragonesi. In entrambe le occasioni gli albanesi furono ricompensati ottenendo delle terre prima in Calabria, da cui passarono in seguito in Sicilia, e poi nelle Puglie. Nella seconda metà del XV secolo, a queste primi albanesi se ne aggiunsero altri ad ondate migratorie successive, dovute a nuove invasioni turche[155].

Assai complessa fu la formazione stessa delle comunità albanesi, risultato di una lenta fusione di profughi, proveniente sia dal Sud che dal Nord del Paese, differenti sia per lingua (a Sud si parlava il *ghego* e a Nord il *tosco*) che per religione (cattolici gli uni, greco-ortodossi gli altri). Dopo di allora gli albanesi, in prevalenza pastori e agricoltori, poterono conservare la loro lingua e le loro tradizioni sia per l'autonomia amministrativa e religiosa di cui godettero fino all'Unità d'Italia, sia per l'isolamento in cui vissero, protrattosi fino al nostro secolo.

L'albanese è una lingua indoeuropea sviluppatasi sul territorio presumibilmente a nord dell'odierna Albania, e lontano dalla costa, abitato anticamente da popolazioni il liriche e trace. Si divide in due varietà appunto, il ghego, il tosco (oggi lingua ufficiale della repubblica Popolare di Albania)[156].

In provincia di Campobasso, Catanzaro, Cosenza, Crotone, Foggia, Palermo, Pescara e Potenza sono presenti comunità albanofoni che trovano riconoscimento e tutela nelle scuole per mezzo di programmi didattici volti all'insegnamento dell'albanese, alla formazione di docenti e dirigenti scolastici. A tale scopo i vari Provveditorati agli studi hanno promosso una serie di iniziative didattiche e progetti interculturali nelle scuole materne, elementari e medie, volti a favorire l'integrazione multietnica nella scuola dell'autonomia, tra tradizione e progettualità, e con lo scopo di salvaguardare l'identità multilinguistica della zona[157]. Infine si segnala il Liceo Ginnasio l.r. "Benedetto XV", di Grottaferrata, in provincia di Roma, dipendente dal locale monastero dei Monaci Basiliani, che cura la salvaguardia del patrimonio culturale albanese, non solo nei suoi aspetti religiosi e rituali[158].

5. Lingue germaniche

Carinziani, Cimbri, Mocheni, Walser

I Walser sono pastori e contadini alemanni che, dopo aver popolato l'alta Valle del Rodano (il Vallese), si diramarono in varie direzioni; immigrarono nelle valli del Monte Rosa

[155] Cfr. CABEY E., *Storia linguistica e struttura dialettale dell'albanese d'Italia*, in *Problemi di morfosintassi dialettale*. Atti dell'XI Convegno degli Studi dialettali italiani (Cosenza-Reggio Calabria, 1-4 aprile 1975), Pacini, Pisa 1976.

[156] CAMAJ M., *Grammatica albanese*, Brenner, Cosenza 1995.

[157] Si cita il progetto di recupero della lingua *albereshe* (albanese) di Ururi (Campobasso), in adesione del progetto del Comune ex legge regionale n. 15/97. La scuola di Casalvecchio di Puglia ha attivato nelle classi del tempo prolungato esperienze didattiche che mirano alla riappropriazione dell'originaria cultura arbereshe, utilizzando docenti locali albanofoni; inoltre è stato promosso un gemellaggio con la scuola media di Saranda (Albania) e del Comune di Casalvecchio con quello di Durazzo. La scuola di Casalvecchio intrattiene i rapporti con istituzioni culturali e scuole di comuni albanofoni della Calabria e della Sicilia, avvalendosi della rivista italo-albanese "Katundi Yne".

[158] Vedi FORTINO I.C., *Profilo storico della letteratura degli Albanesi d'Italia*, in *Minoranze etniche in Calabria e in Basilicata*, Di Mauro, Cava dei Tirreni, 1988.

nel XII-XIII secolo. Gli altri gruppi tedescofoni devono invece la loro origine alla colonizzazione bavarese che si attuò attraverso immigrazioni successive promosse da feudatari e vescovi tra il XII e il XIII secolo. I Cimbri e i gruppi tedeschi dell'altipiano di Asiago (Vicenza) si riunirono rispettivamente nella lega dei "XIII comuni" e in quella dei "VII comuni" che godettero di autonomia fino al 1797, anno che segnò la caduta della Repubblica veneta. La maggior parte di questi gruppi fu costretta ad allontanarsi nella Prima Guerra Mondiale. Durante il periodo fascista fu proibito loro l'uso del tedesco e in seguito all'accordo Hitler-Mussolini (1939) molti optarono per la cittadinanza tedesca, ma alla fine della Seconda Guerra Mondiale la maggior parte ritornò ai luoghi d'origine.

Nella Regione Valle d'Aosta (Comuni della Valle del Lys), risiedono popolazioni di lingua tedesca appartenenti alla **comunità Walser**, per le quali è prevista una forma di tutela e di salvaguardia dalla legge regionale n. 47/98, che salvaguarda e valorizza il loro patrimonio linguistico e culturale. Il Presidente della giunta regionale valdostana, con decreto 5 febbraio 1999, n. 50 ha istituito la Consulta permanente per tali finalità, a norma di detta legge. L'Ente regionale stabilisce indirizzi organizzativi e programmatici intesi, nell'ambito dell'insegnamento della lingua tedesca e delle tradizioni linguistiche e culturali walser, a facilitare il collegamento dell'azione educativa alle esigenze economico-sociali e di sviluppo della comunità[159].

In provincia di Verbano-Cusio-Ossola, nel comune di Formazza, risulta inoltre operante l'associazione di diritto privato "Walser Formazza" mirante a preservare la tradizione socio-culturale dell'antica comunità di origine alemanna, con il particolare intento di salvaguardare l'antica lingua "Tisch" e il dialetto walser. Tuttavia fino ad oggi non è stata avviata alcuna esperienza didattica nelle scuole.

In provincia di Vercelli, nel comune di Alagna Val Sesia esistono associazioni culturali quali il Museo Walser, il centro Walser Gmai, l'Unione Alagnese, le quali promuovono corsi per adulti, manifestazioni teatrali e folkloristiche, pubblicazioni, mostre, etc. È in corso di realizzazione, nella scuola elementare, un progetto denominato "Un museo per bambini", che comprenderà aspetti storico-culturali della minoranza Walser, nonché confronti linguistici tra il Walser e la lingua Inglese.

FIGURA 19: *Carta delle terre Walzer in Piemonte.*

[159] FAGANELLO F., *La valle dei Mocheni*, Manfrini, Calliano 1972.

In provincia di Verona e Vicenza sono presenti **comunità cimbre**. È in corso di attuazione un compleso e articolato progetto promosso dall'associazione culturale "Curatorium Cimbricum Veronese" in favore della comunità cimbra presente in provincia. In varie scuole elementari sono stati attivati corsi di cimbro, inseriti per un'ora settimanale nell'orario scolastico.

L'Istituto di Cultura Cimbra di Roana è impegnato nella tutela e la diffusione della cultura della storia di questa minoranza linguistica ivi residente; all'uopo è stato pubblicato il primo vocabolario di cultura cimbra, di racconti, canti, nonché materiale audiovisivo. Attività di formazione per docenti sono state svolte e altre sono allo stato di progettazione. Recentemente è stato aperto un Museo della tradizione cimbra[160].

Infine, in provincia di Udine, nel tarvisiano, sono presenti **minoranze** sia **carinziane** che **slovene**, per le quali è stato attivato presso le scuole statali un progetto educativo-formativo "multietnico" che prevede l'insegnamento e la valorizzazione, oltre che della lingua italiana, anche di quella tedesca e slovena. Nell'ambito di tale progetto si realizzano anche delle piccole pubblicazioni e delle manifestazioni teatrali. Operano inoltre due associazioni: la Kanaltaler Kultur Verein per la tutela e la valorizzazione della lingua tedesca e la Stella Alpina per la tutela di quella slovena[161].

6. La lingua slava

Croati

Nella zona circostante Campobasso esistono isole linguistiche di lingua e cultura croata, che trovano riconoscimento e tutela nelle scuole elementari e medie di S. Felice del Molise e di Montemiro, presso l'Istituto di Montefalcone, nonché nelle scuole materna, elementare e media di Acquaviva Collecroce, presso l'istituto comprensivo di Palata. L'onere finanziario è a carico del Ministero della Cultura della Repubblica di Croazia.

Sloveno

In provincia di Udine invece, a San Pietro al Natisone, opera una scuola privata bilingue gestita dall'Istituto per l'Istruzione Slovena: si tratta di una scuola materna con presa d'atto e una scuola elementare parificata, frequentata da 153 alunni appartenenti alle minoranze slovene residenti nelle valli del Natisone e in Cividale del Friuli. Il detto istituto cura anche i corsi di lingua slovena nella scuola materna ed elementare di Taipana. Nel territorio opera l'associazione "LIPA" la quale, in accordo con le istituzioni scolastiche, propone interventi tendenti alla valorizzazione della "multicultura"[162].

Nelle scuole materne ed elementari di Tarvisio, dove vivono anche alcune minoranze di lingua carinziana, è in atto un progetto di educazione multiculturale finalizzato alla salvaguardia del patrimonio culturale locale, fondato sul regime del "tempolungo" di cui alla legge n. 820/71.

All'esame dell'aula della Camera dei Deputati si trova attualmente il testo unificato di varie proposte di legge d'iniziativa parlamentare intese a rafforzare la tutela delle minoranze slovene a modifica della legge base 19 luglio 1961, n. 1012. La tutela è estesa, specie in materia

[160] DE MAURO T., *La tutela del patrimonio e dei diritti linguistici delle popolazioni italiane*, in «Città e Regione», a. 1, 1975.
[161] PALADIN L., *Lineamenti dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Diritto Regionale Italiano*, CEDAM, Padova 2000.
[162] BARTOLE, S., *Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo*, in «Rivista di diritto internazionale», LX, 1977.

scolastica, alle comunità di lingua slovena insediate da secoli nella provincia di Udine, ammontanti a quasi 300.000 unità, che parlano la lingua di ceppo proto-slavo[163].

[163] CARROZZA P., *Il prudente atteggiamento della Corte in tema di "garanzie linguistiche" nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranze slovena* (nota a C. Cost. 11 febbraio 1982, n. 28; Pret. Roma 5 dicembre 1981), in «Il foro italiano», 1982.

§ 7. Riflessioni conclusive

La Conferenza generale dell'Unesco ha proclamato il 21 febbraio di ogni anno "Giornata internazionale della madrelingua". In generale si può dire che la problematica linguistica del XXI secolo si pone a due livelli: da un lato, come possano le lingue di grande diffusione, o quelle nazionali, resistere all'invasione dell'inglese; dall'altro, ed è ciò che qui interessa, come possano gli idiomi e le parlate minoritarie e a rischio d'estinzione riuscire a salvarsi e accedere anch'esse allo sviluppo. Dall'analisi fatta nelle pagine precedenti, emerge una certa eterogeneità delle molteplici politiche nazionali. Tuttavia, seppur con le dovute eccezioni, si può intravedere una tendenza generalizzata degli Stati al riconoscimento ufficiale della gran parte delle comunità linguistiche minoritarie presenti sul proprio territorio. Tale atteggiamento va inquadrato in un contesto più ampio di tutela e rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, di cui tutte le Costituzioni europee sono ormai garanti.

In linea generale si può segnalare un "doppio grado" di tutela, costituito, ad un primo livello più superficiale, dal riconoscimento statale dell'idioma parlato da una comunità all'interno dei confini nazionali; e ad un secondo livello, più pregnante, dall'inserimento della lingua minore nel circuito scolastico, attraverso il quale ne viene garantita la sopravvivenza. L'accesso ai due diversi tipi di garanzia varia in funzione di due fattori: da un lato, la necessità dello Stato di mantenere il controllo dell'unità nazionale attraverso la gestione diretta delle minoranze etnico-linguistiche che rivendicano una propria autonomia non solo linguistica, ma anche politica; in questo caso l'atteggiamento ufficiale verso ogni spinta sociale volta all'autoindividuazione è malvista e quindi sfavorita. Dall'altro, il grado di rivendicazione sociale della propria identità da parte di una minoranza linguistica: una lingua non scompare solo per il predominio di un'altra, ma anche, e forse soprattutto, perché i cittadini accettano o scelgono di abbandonarla, non trasmettendola ai propri figli, o non combattendo per ottenerne il riconoscimento.

L'Europa, ma anche L'Africa, l'Asia e l'America latina, hanno compreso che il terzo millennio sarà quello della cooperazione e delle confederazioni, e che bisognerà conciliare gli imperativi della conservazione della propria identità con quelli della comunicazione. L'obiettivo della politica linguistica internazionale sarà dunque quello di promuovere il trilinguismo in tutte le società, con l'insegnamento della madrelingua, di una lingua di vicinato e di una lingua internazionale. Questo consentirà a tutti quelli che parlano un idioma diverso da quello ufficiale dello Stato, di poter salvaguardare le proprie radici culturali, senza sacrificare il senso di appartenenza alla Nazione, e senza pregiudicare la comunicazione con il "vicino" di lingua straniera. Si tratta di un target ambizioso, come del resto quello delle Organizzazioni internazionali di elaborare uno strumento internazionale di protezione delle lingue che possa essere adottato dalla maggioranza degli Stati, e di proporre soluzioni e modelli d'azione per la difesa e la protezione delle lingue in pericolo d'estinzione.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, CEDAM, Padova 1990;
AA. VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, CEDAM, Padova 1989;
AA. VV., *Valori e diritti umani*, Gregoriana, Padova 1990;
AA. VV., *Conferenza internazionale sulle minoranze* (Trieste, 10-14 luglio 1974), Tipografia Villaggio del Fanciullo, 1979;
AA. VV., *Diritti dell'uomo e leggi (in)umane*, Ed. Messaggero Padova, Padova 1998;
ABOU S., *Diritti e culture dell'uomo*, SEI, Torino 1995;
AMNESTY INTERNATIONAL, *Introduzione ai diritti umani. A 50 anni dalla Dichiarazione universale*, Edizioni Cultura della Pace, Fiesole 1998;
AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapporto annuale 1998*, Edizioni Cultura della Pace, Fiesole 1998;
ANZILLOTTI A., *L'azione penale internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale e legislazione comparata», a. V, 1902, poi in ID., *Scritti di Diritto Internazionale Pubblico*, CEDAM, Padova, 1956;
ARFÈ G., *La carta di Strasburgo e le culture minoritarie*, in «Città e Regione», a. 8, 1982;
BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino 1997;
BARTOLE, S., *Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo*, in «Rivista di diritto internazionale», LX, 1977;
BARTOLE S., CONFORTI B. E RAIMONDI G., *Art. 14 – Divieto di discriminazione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di, CEDAM, Padova 2001;
BATISCA I., ROCA M., *Il problema nazionale catalano*, in AA. VV., *Conferenza Internazionale sulle minoranze* cit.;
BATTISTI C., *Il friulano letterario e le sue premesse*, in «Studi Goriziani», 19, 1956;
BEC P., *La langue occitane*, Press Universitaires de France, Paris 1967;
BENOIT-ROHMER F., *Minoranze Nazionali In Europa: Diritti Garanzie Doveri*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma, 2001;
BIERZANEK R., *War crimes: history and definition*, in «International criminal law», III, 1986;
BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1996;
BOKATOLA I.O., *La declaration des Nations Unies sur le droits des personnes appartenant a des minorites nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, in «Revue generale de droit international public», 97, 1993;
BOSSUYT M., MAXIM I., *Rapporto della Sottocommissione ONU per la lotta contro le discriminazioni e per la protezione delle minoranze* (lavori della 44^ e 45^ sessione), Ginevra 1993;
BOUTROS GHALI B., *Un'Agenda per la pace, Centro informazione ONU per l'Italia*, Nazioni Unite, New York, 1992;
BURCKHARDT J., *Considerazioni sulla storia universale*, SE, Milano, 2002;
CABEY E., *Storia linguistica e struttura dialettale dell'albanese d'Italia*, in *Problemi di morfosintassi dialettale*. Atti dell'XI Convegno degli Studi dialettali italiani (Cosenza-Reggio Calabria, 1-4 aprile 1975), Pacini, Pisa, 1976;
CAMAJ M., *Grammatica albanese*, Brenner, Cosenza, 1995;
CAPOGRASSI G., *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed il suo significato*, CEDAM, Padova 1957[2];
CAPOTORTI F., *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova 1967;

CAPOTORTI F., *Study on the right of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, ONU, New York 1991;
CARROZZA P., *Il prudente atteggiamento della Corte in tema di "garanzie linguistiche" nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranze slovena*, in "Il foro italiano", 1982, fasc. 7-8;
CASADIO F., *Classificazione dei diritti dell'uomo*, Roma 1968;
CASADIO F., RANIERI G., *Il Consiglio d'Europa ed il problema delle minoranze in Europa*, Roma 1974;
CASAVOLA F.P., *I diritti umani*, CEDAM, Padova 1997;
CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari 1994;
CHERIF BASSIOUNI M., *The Prosecution ofIinternational Crimes and the Establishment of an Iinternational Criminal Court*, in «International Criminal Law», 3, 1987;
CHERIF BASSIOUNI M., *The time has come for an International Criminal Court*, in «Indiana International and Comparative Law Review», 1991;
CHOSSUDOVSKY E., *Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca*, in «Le monde diplomatique», 471, 1993;
CHOSSUDOVSKY E., *Pour un règlement pacifique au Kosovo*, in « Le monde diplomatique », 471, 1993;
COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Principi costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino 1994;
COLLANGE J.F., *Teologia dei diritti umani*, Queriniana, Brescia 1991;
COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "*Le minoranze linguistiche nei Paesi della Comunità Europea*", Documenti-Lussemburgo, 1985;
COMPAGNONI F., *I diritti dell'uomo. Genesi, storia e impegno cristiano*, S. Paolo, Milano 1995;
CONFORTI B., *La Carta dell'ONU*, Edizioni Cultura della Pace, Fiesole, 1993;
CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova 1993;
CORRIDORE F., *Storia documentata della popolazione di Sardegna (1479-1901)*, Carlo Clausen, Torino 1902;
D'AGOSTINO F., Pluralità delle culture e univeralità dei diritti, Giappichelli, Torino 1996;
DANIELE L., *La prima ordinanza sulle misure cautelari nell'affare tra Bosnia-Erzegovina e Jugoslavia*, in «Rivista di diritto internazionale», LXXVI, 1993;
DE MARCHI B., BOILEAU A.M., *Boundaries and minorities in western Europe*, Franco Angeli, Milano 1982;
DE MAURO T., *La tutela del patrimonio e dei diritti linguistici delle popolazioni italiane*, in «Città e Regione», a. 1, 1975;
DE SALVIA M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova 1994;
DE STEFANI P., *Il diritto internazionale dei diritti umani*, CEDAM, Padova 1994;
DE STEFANI P., LEITA F., *La tutela giuridica internazionale dei diritti umani. Casi e materiali*, CEDAM, Padova 1997;
DONNARUMMA A. M., *Guardando il mondo con gli occhi di donna. Dalla Dichiarazione dei diritti umani del 1948 alla IV Conferenza mondiale delle donne 1995*, Emi, Bologna 1998;
FAGANELLO F., *La valle dei Mocheni*, Manfrini, Calliano 1972;
FORTINO I.C., *Profilo storico della letteratura degli Albanesi d'Italia*, in *Minoranze etniche in Calabria e in Basilicata*, Di Mauro, Cava dei Tirreni, 1988;
FRANCESCATO, G, *Indagine socio-linguistica sul friulano come lingua minore*, in «Lingua e contesto» 3, 1976;
FRANCESCATO, G., *Studi linguistici sul friulano*, Olschki, Firenze 1970;
FRANCESCATO, G., *Sociolinguistica delle minoranze*, in Sobrero (ed.), *Introduzione all'italiano contemporaneo: la variazione e gli usi*, Laterza, Roma 1993;
FRAU G., *Individualità linguistica del friulano*, Clape cultural, Aquilee 1976;

FROSINI U., *Teoria e tecnica dei diritti umani*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1993;
GAJA G., *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in «Revue générale de droit international public», 87, 1993;
GALTUNG J., *I diritti umani in un'altra chiave*, Edizioni Esperia, Milano 1998;
GARAVINI F., *L'emperi dóu souleu. La ragione dialettale nella Francia d'oc*, s. e., Milano-Napoli, 1967;
GASPARINI A., *Esplorazioni etniche nella nuova Europa: etnie che vengono, etnie che vanno, vale a dire etnia come realtà mutabile fondata sull'autolegittimazione*, Trieste 1992;
GIANDOMENICO N., LOTTI F. (a cura di), *L'ONU dei popoli*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1996;
GIASANTI A., MAGGIONI G. (a cura di), *I diritti nascosti*, Cortina, Milano 1995;
GILIBERTI G., *Diritti umani un percorso storico*, Edizioni Thema, Bologna 1993;
GOZZI G. (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Il Mulino, Bologna 1997;
GRASSI G., *Per una storia delle vicende culturali e sociali di Guardia Piemontese ricostruite attraverso la parlata attuale*, in «Bollettino della Società di Studi Valdesi», 78, 1957;
GRASSI G., *Correnti e contrasti di lingua e cultura nelle valli cisalpine di parlata provenzale e franco-provenzale*, Stabilimento tipografico editoriale, Torino- Cuneo 1958;
HOMUTH K., ZA L., *Nuove minoranze in Europa: quale formazione*; traduzione dei testi dal tedesco di Margrit Zubler, Capone stampa, Cavallino di Lecce 1991;
IVANOV V., *Reconstructing the Past*, in «Intercom», 1992;
KELEMEN J., *Il diritto ad essere se stessi: i diritti delle minoranze visiti come diritti dell'uomo*. Relazione presentata alla conferenza "Il ruolo culturale delle minoranze nella nuova realtà europea" Trieste 22-26 settembre, 1994;
KOCSIS K., *Minoranze ungheresi nel bacino dei Carpazi*, Servizio Stampa dell'Ambasciata d'Ungheria, Roma 1994;
LATTANZI F., *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Giuffré, Milano 1983;
LATTANZI F., *Riflessioni sulla competenza di una corte penale internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», LXXVI, 1993;
LAURIA F., *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, Utet, Torino 1992;
LENDVAI P., *Tensions nationales et menace sur la sécurité dans les Balkans*, in «Politique Etrangere», 3, 1991;
MACPHERSON B.F., *An International Criminal Court: Applying WorldLlaw to individuals*, The Center for U. N. Reform Education, Washington 1992;
MARCHESI A., *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite*, Franco Angeli, Milano 1997;
MARCHETTI G., *Lineamenti di grammatica friulana*, Scietà Filologica Friulana, Udine 1952;
MARCHISIO S., RASPADORI F., *L'Italia e i diritti umani*, CEDAM, Padova 1995;
MASCIA MATTEO (a cura di), *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, Edizioni Cultura della Pace, Fiesole 1994;
MEGHNAGI S., *Friuli Venezia Giulia: la situazione sociolinguistica nella scuola dell'obbligo*, in *Lingua, cultura, educazione. Tutela delle minoranze: materiali e documenti*, a cura di Saul Meghnagi, Editrice Sindacale italiana, Roma 1982.
MORO A. (a cura di), *Attualità dei diritti umani*, Rosemberg & Sellier, Torino 1996;
MOROSI G., *L'odierno dialetto catalano di Alghero*, in *Miscellanea di filologia e linguistica*, Le Monnier, Firenze 1886;
MURRU G., *Etnia, lingua, cultura. Un dibattito aperto in Sardegna*, Edes stampa, Cagliari 1977;
ONU, *Protection des minorities*, Nations Unies, New York 1967;
ONU, *Research papers, Le minorités nationales et le defì de la securitè en Europe*, Ginevra 1993;
PALADIN L., *Lineamenti dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Diritto Regionale Italiano*, CEDAM, Padova 2000;

PAPISCA A., *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Franco Angeli, Milano 1995[5];
PAPISCA A., MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, CEDAM, Padova 1997[2];
PÈCESBARBA G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffré, Milano 1993;
PITTAU M., *Problemi di lingua sarda*, Libreria Dessi editrice, Sassari 1975;
PIZZORUSSO A., *La tutela delle minoranze in Italia*, Il Mulino, Bologna 1983;
PIZZORUSSO, A. *Dimensione di procedimento e diritti linguistici delle minoranze*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 36, 1986;
PROCHAZKA TH., *The Second Republic, 1938-39*, in MAMATEY V. and LUZA R., *A History of the Czechoslovak Republic, 1918-1948*, Princeton University, Princeton 1973;
RODOTÀ S., *Libertà e diritti in Italia*, Donzelli, Roma 1997;
RUFIN J.C., *Minorités, nationalités, Etats*, in «Le noveau desordre international», 3, 1991;
SAFRAN W., *Pluralisme, démocratie et droits linguistiques aux Etats-Units*, in *Le minoritès en Europe: droits linguistiques et droits de l'homme*, ed. Henri Giordan, Kimè (diffusion PUF), Paris 1992;
SAFRAN W., *Non separatist policies regarding ethnic minorities: positive approaches and ambiguous consequences*, in « International political science review », 15, 1994;
SAINT-BLANCAT C. (a cura di), *La Corsica. Identità Etnico-Linguisticae e Sviluppo*, CEDAM, Padova 1993;
SCAGLIA, G., *La tutela delle minoranze linguistiche*, Galatea Editrice, Acireale 1993;
SCALABRINI SPADEA M., *Codice internazionale dei diritti dell'uomo*, Pirola, Milano 1991;
SCANU P., *Alghero e la Catalogna*, Editrice Sarda Fratelli Fossatori, Cagliari 1964;
SCHAARSCHMIDT G., *The historical phonology of the Upper and Lower Sorbian languages*, C. Winter, Heidelberg 1997;
SHUTE F., HURLEY S., *I diritti umani*, Garzanti, Milano 1994;
SINAGRA A., *The Turkish Republic of Northern Cyprus in the international law: proposals for a reasonable solution to the crisis*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 40, 1990;
SOLE L., *La Sardegna come minoranza etnico-linguistica*, in «Città e regione», a. 6, 1980;
SPERDUTI G., *La persona umana e il diritto internazionale*, in «Iustitia», 3, 1960;
SPERDUTI G., *Il raccordo tra la Carta sociale europea e la convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma 1977;
STARACE V., *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa*, Jovene, Napoli 1970;
TOMIZZA F., *Soggezione, il destino delle minoranze*, Trieste, 1992;
TOSCANO M., *Le minoranze di razza di lingua e di religione nel diritto internazionale*, F.lli Bocca, Torino 1931;
TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI, *La conquista dell'America e il diritto internazionale*, Bertani, Verona 1994;
VIOLA F., *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell'etica contemporanea*, Laterza, Bari 1997;
WAGNER M.M., *La lingua sarda. Storia spirito e forma*, A. Francke, Berna 1951;
ZANGHÌ C., *Tutela delle minoranze ed autodeterminazione dei popoli*, in «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», 6, 1993.

INDICE

CAPITOLO I ANALISI DEL CONCETTO DI MINORANZA	pag. 1
§ 1. Definizioni	pag. 1
§ 2. Il riconoscimento ufficiale delle minoranze da parte dei singoli stati	pag. 5
§ 3. La tutela delle minoranze negli accordi italo-jugoslavi di Osimo	pag. 6
CAPITOLO II EVOLUZIONE STORICA DELLA PROTEZIONE DELLE MINORANZE	pag. 8
§ 1. Evoluzione del concetto di minoranza in età moderna	pag. 8
§ 2. La Rivoluzione francese e la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino"	pag. 9
§ 3. I trattati successivi alla Rivoluzione francese	pag. 14
§ 4. L'assetto dopo la Prima Guerra Mondiale: la Conferenza di Parigi del 1919	pag. 15
§ 5. La Seconda Guerra Mondiale, l'ONU. La Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948	pag. 17
§ 6. Il Consiglio d'Europa	pag. 18
§ 7. La questione di Cipro	pag. 20
CAPITOLO III ESPRESSIONI DELL'ATTIVITA' DI PROTEZIONE DELLE MINORANZE	pag. 22
§ 1. Patti internazionali sui diritti dell'uomo	pag. 22
§ 2. L'Articolo 27 - Patto sui diritti civili e politici	pag. 25
§ 3. La Convenzione europea sui diritti umani	pag. 29
CAPITOLO IV ANALISI DEL SISTEMA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI	pag. 33
§ 1. Obiettivi perseguiti dai governi	pag. 33
§ 2. Un caso emblematico: i conflitti nella ex Jugoslavia	pag. 35
§ 3. L'intervento della comunità internazionale	pag. 37
§ 4. La richiesta di misure cautelari alla Corte di Giustizia Internazionale	pag. 39
§ 5. Risultati obiettivamente conseguiti	pag. 42
§ 6. Ulteriori strumenti da adottare	pag. 43
CAPITOLO V LE MINORANZE LINGUISTICHE IN EUROPA	pag. 47
§ 1. Il concetto di "minoranza linguistica"	pag. 47
§ 2. La mappa europea delle minoranze	pag. 49
CAPITOLO VI LE MINORANZE LINGUISTICHE IN ITALIA	pag. 65
§ 1. Introduzione	pag. 65
§ 2. La minoranza grecana	pag. 67
§ 3. Lingue neolatine	pag. 68
§ 4. La minoranza albanese	pag. 76
§ 5. Lingue germaniche	pag. 77
§ 6. La lingua slava	pag. 79
§ 7. Riflessioni conclusive	pag. 80
BIBLIOGRAFIA	pag. 81
INDICE	pag. 85